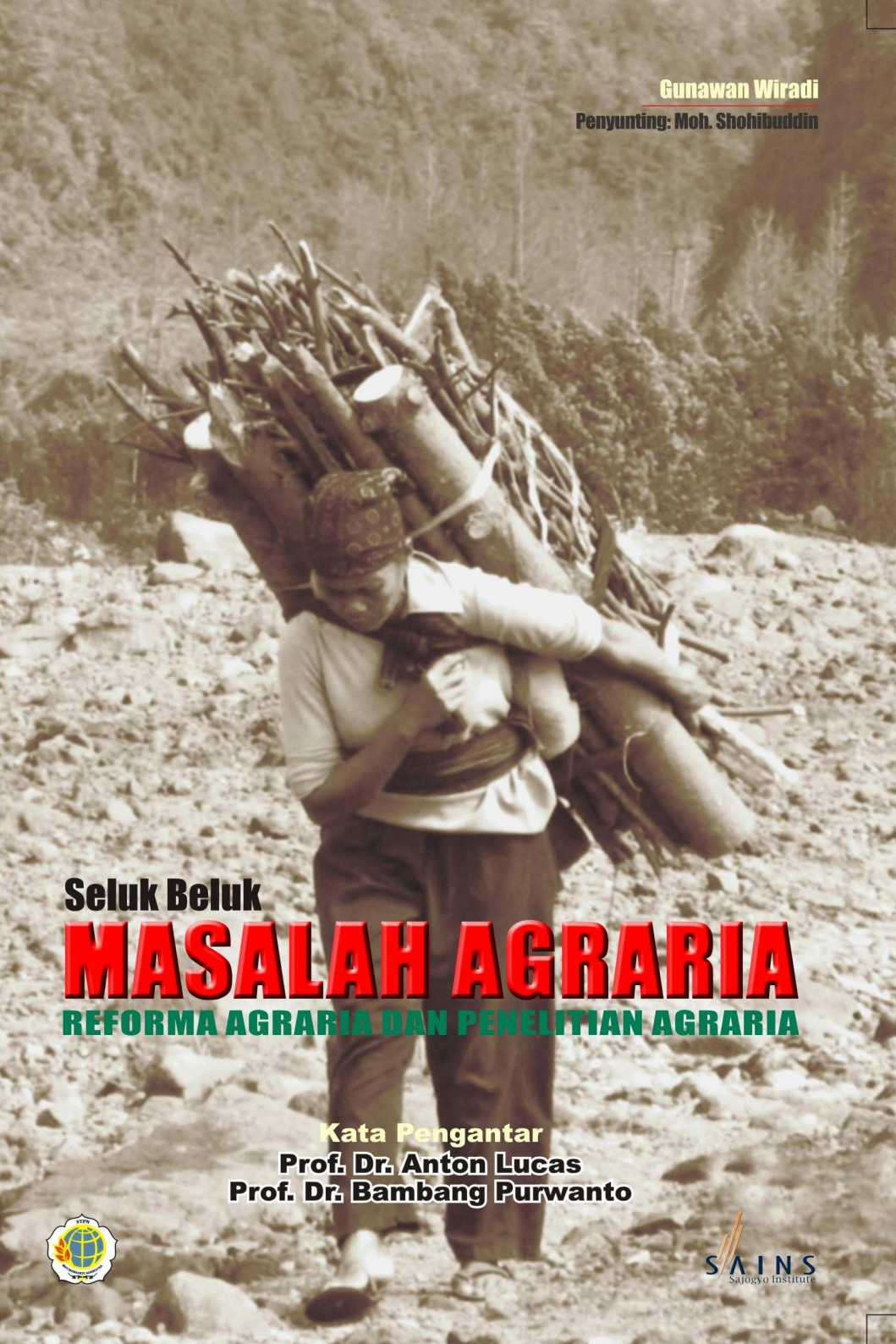
Gunawan Wiradi
Penyunting: Moh. Shohibuddin



Seluk Beluk
MASALAH AGRARIA
REFORMA AGRARIA DAN PENELITIAN AGRARIA

Kata Pengantar
Prof. Dr. Anton Lucas
Prof. Dr. Bambang Purwanto

SAINS
Sajogyo Institute

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
1963

Seluk Beluk

MASALAH AGRARIA

REFORMA AGRARIA DAN PENELITIAN AGRARIA

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Seluk Beluk
MASALAH AGRARIA
REFORMA AGRARIA DAN PENELITIAN AGRARIA

GUNAWAN WIRADI

Pengantar:
Prof.Dr. Anton Lucas
Prof.Dr. Bambang Purwanto

Penyunting:
Moh. Shohibuddin

STPN Press, 2009

Katalog Perpustakaan Nasional Dalam Terbitan (KDT)

Seluk Beluk Masalah Agraria,
Reforma Agraria dan Penelitian Agraria
© 2009 Gunawan Wiradi

Penyunting: Moh. Shohibuddin
Layout & Sampul: Aqil NF
Foto Sampul: Didi Novrian

xxxvi + 258 hlm.: 14 x 21 cm
ISBN : 978-6201-2955-58-2
Cetakan Pertama: Oktober 2009

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
oleh STPN Press bekerjasama dengan Sajogyo Institute

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN)
Jl. Tata Bumi No. 5, Banyuraden, Gamping, Sleman,
Yogyakarta
Telp. 0274-587239, Fax. 0274-587138

Sajogyo Institute (SAINS)
Jl. Malabar 22 Bogor, Jawa Barat
Telp/Fax: 0251-8374048
Email: sains.press@gmail.com

© Hak cipta dilindungi Undang-undang

Kata Sambutan
Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Dalam situasi bangsa kita menghadapi ancaman krisis finansial global yang masih berlangsung sampai saat ini, masih relevankah berbicara mengenai persoalan agraria dan pertanahan (selanjutnya cukup disebut agraria) yang demikian kompleks itu?

Respon seketika atas pertanyaan tersebut bisa memunculkan dua jawaban yang berlawanan, tetapi sama-sama "mengelak". Entah menganggap persoalan agraria itu sebagai tidak relevan dan sebaiknya diabaikan saja dalam upaya menghadapi tantangan global yang sudah berat itu. Ataukah menganggapnya sebagai persoalan yang memang penting dan harus ditangani secara sungguh-sungguh, namun sebagai persoalan teknis semata tanpa harus membuatnya rumit dengan mengaitkannya dengan dinamika di aras global tersebut.

Baik dalam bentuk yang pertama maupun kedua, "jawaban mengelak" ini gagal untuk memahami persoalan agraria

sebagai sesuatu yang "relasional". Artinya, bahwa persoalan agraria pada dasarnya bukanlah suatu "kondisi statis" yang dapat ditangani secara teknis dan seragam, melainkan merupakan "konsekuensi yang dinamis" karena terkait dengan relasi-relasi kuasa yang lebih besar, bahkan hingga di level global. Oleh karena itu, melepaskan persoalan agraria dari perbincangan mengenai krisis global saat ini tidaklah realistis sama sekali.

Bukankah perubahan harga di bursa kopi di negeri Belanda turut mempengaruhi keputusan banyak rumahtangga petani di seantero nusantara sampai di pelosok pegunungan? Tentu, ini adalah cerita lama yang sudah kita kenal sejak masa kolonial. Cerita barunya, antara lain, adalah *booming* permintaan bahan bio-energi beberapa waktu lalu akibat kelangkaan energi berbahan fosil yang memicu pembukaan hutan secara besar-besaran untuk pembangunan kebun sawit sejak beberapa tahun terakhir, dan yang akibat lanjutannya berupa kompetisi pertanian untuk "ketahanan pangan" versus "ketahanan energi". Dan juga, apalagi yang bisa kita katakan mengenai REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*) yang gencar dibicarakan akhir-akhir ini selain sebagai persoalan agraria yang berdimensi global?

Dalam kaitan ini, tepatlah kiranya penegasan yang dikemukakan oleh Gunawan Wiradi secara berulang-ulang pada berbagai kesempatan bahwa prasyarat keberhasilan Reforma Agraria adalah pemahaman yang utuh mengenai masalah-masalah agraria yang diperoleh dari proses penelitian yang cermat dan mendalam. Tentu saja, masalah-masalah agraria itu akan terus berkembang, bercecabang, berubah, bermetamorfosis

dan seterusnya, sehingga upaya yang gigih untuk mengenalinya setepat mungkin harus dilakukan terus-menerus; sebab hanya dari situlah bisa dijawab isu kebijakannya: Reforma Agraria macam apa yang mau dijalankan?!

Menyadari hal di atas sepenuhnya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) sebagai institusi pendidikan kedinasan di bawah Badan Pertanahan Nasional RI telah menjadikan Tri Darma Perguruan Tinggi-nya sebagai ajang untuk menggulati keterkaitan tiga hal yang dikemukakan Gunawan Wiradi di atas: masalah agraria, penelitian agraria dan Reforma Agraria. Dalam konteks inilah, maka STPN selain mengemban amanah dalam bidang pendidikan, penggemblengan, dan pengadaan kader-kader agraria yang handal untuk keperluan di lingkungan BPN RI; ia juga didorong untuk mampu menjadi salah satu institusi akademis yang penting dan berwibawa dalam memproduksi berbagai pengetahuan mutakhir tentang agraria.

Namun tidak berhenti di situ. Dalam kedudukannya sebagai institusi akademis, sekaligus bagian dari BPN RI, STPN ditantang untuk tidak hanya menjadi "bagian" atau "cerminan" pasif dari BPN RI, tetapi sekaligus juga menjadi "pembaharu" terhadap BPN RI itu sendiri! Dalam arti, STPN harus dapat terlibat aktif dan memberikan masukan positif terhadap *policy processes* yang terkait dengan persoalan agraria, khususnya di lingkungan BPN sendiri untuk pertama-tama, maupun selanjutnya di lingkungan yang lebih besar dalam kerja sama dengan pihak-pihak lain yang lebih luas (Pemerintah Daerah, perguruan tinggi, swasta dan kalangan *civil society* secara luas).

Penerbitan buku Gunawan Wiradi yang berjudul *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian*

Agraria oleh STPN ini sangatlah relevan dengan upaya-upaya STPN menerjemahkan obsesi di atas. Dengan bahasa yang mudah dipahami serta enak dicerna, tokoh *intelektual publik* yang belum lama dianugerahi gelar "Dr. Honoris Causa" dari almamaternya (IPB) ini telah berhasil menempatkan tantangan Reforma Agraria dalam suatu konteks permasalahan yang dari "segi waktu" terentang mulai dari masa kolonial hingga era mutakhir, dan dari "segi ruang" tergelar mulai dari aras mikro seperti desa Ngandagan hingga pada tatanan yang lebih kompleks di aras global! Semuanya ini ia lakukan dengan suatu *kesadaran historis* yang kuat, baik menyangkut upaya pendalamannya atas perjalanan jatuh-bangunnya bangsa ini (aspek empiris), maupun terutama ketegarannya pada visi kesejarahan "transformasi agraria" bangsa ini yang dimaknai dan didalaminya dari cita-cita para pendiri bangsa maupun aspirasi terdalam rakyat Indonesia (segi normatif). Dan tepat pada poin inilah pendekatan kesejarahan dan kontribusi ilmu sejarah menjadi penting dan tak dapat diabaikan!

Dalam konteks yang terakhir inilah maka "ruralisasi dalam disiplin ilmu sejarah" dengan berbagai isu terkait di dalamnya, seperti dirintis mendiang Prof. Dr. Sartono Kartodirdjo pada dekade akhir 1970-an, telah memberi sumbangan tersendiri dalam pengayaan perspektif kajian agraria. Rintisan itu, bersama dengan sumbangan tradisi kritis dari disiplin ilmu sosial lainnya (sosiologi, antropologi, hukum, ekologi politik, dll) penting untuk dirawat, ditradisikan, dan dikembangkan, sembari memahami konteks dan kondisi yang terus berubah, sehingga memberi tantangan pada ranah metodologinya. Kesemuanya ini pada gilirannya diharapkan akan dapat menyu-

burkan kembali studi agraria di tanah air yang sempat "mati suri" panjang selama masa Orde Baru.

Akhirnya, dalam kesempatan ini kami menyampaikan banyak terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada Pak Wiradi yang telah berkenan memberikan kepercayaan kepada STPN untuk menerbitkan untuk kali kedua buku suntingan karya-karya tulisnya. (Buku terdahulu terbit pada Mei 2009 dengan judul *Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraris*.) Tidak lupa terima kasih disampaikan kepada penyunting (Sdr. Shohib) atas jerih payahnya sehingga buku ini dapat terwujud, berikut para staf di Sajogyo Institute (SAINS) yang tanpa mereka tulisan-tulisan Pak Wiradi akan tetap tercecer di berbagai tempat. Kepada semua pihak yang telah banyak membantu dan tidak bisa kami sebutkan satu per satu, kami sampaikan pula banyak terima kasih. Harapan kami penerbitan buku ini dapat menjadi salah satu penyumbang penting dalam pengayaan sumher rujukan kajian agraria berbahasa Indonesia.

Yogyakarta, Oktober 2009

Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, MA.

Kata Pengantar
Prof. Dr. Anton Lucas

Pertama kali saya mendengar Pak Wiradi berbicara mengenai masalah agraria yaitu di Seminar Lokakarya (Semiloka) yang diselenggarakan di Bandung selama 4 hari: 20-23 Agustus 2001, dengan judul "Arah Kebijakan Nasional Mengenai Tanah dan Sumber Daya Alam Lain". Pak Wiradi sebagai ilmuwan senior dipersilahkan untuk berbicara di awal Seminar dengan maksud mempertajam diskusi berikutnya. Ada dua hal yang saya catat pada waktu dia berbicara tentang kebijaksanaan agraria. Menjadi ciri kebiasaan Pak Wiradi, dia selalu mengajukan pertanyaan kepada para hadirin, kemudian diikuti dengan pandangan-pandangan tentang masalahnya. Adapun pertanyaannya adalah: Apa latar belakang konflik pemakaian sumber daya alam selama dua puluh tahun sejak 1980? Dalam uraiannya, dia mengatakan bahwa sejak tahun itu sengketa mengenai sumber daya alam sudah terjadi di mana-mana di Indonesia. Ini tidak berarti orang tidak peduli

mengenai masalah ini. Di universitas, terdapat kelompok-kelompok kecil membicarakan masalah ini dengan "suara nyaring". Beberapa LSM yang peduli soal sengketa agraria bergabung dengan Konsorsium Pembaruan Agraria, sedangkan ada yang bergabung dengan kelompok kerja PSDA (Pengelolaan Sumber Daya Alam). Dua grup ini bergabung untuk me-*lobby* ke MPR agar ada hanya satu TAP mengenai sumber daya alam.

Tujuan dari Semiloka itu memang untuk menyusun strategi kampanye TAP MPR. Menurut Pak Wiradi kita hanya perlu satu TAP. Krisis mengenai pemakaian sumber daya alam tidak bisa diatasi dengan cara berfikir yang sektoral, maksudnya masalah tanah, hutan, air, pertambangan dan sumber daya alam lain itu tidak bisa dipisahkan. Menurut beliau, krisis yang melanda eksploitasi sumber daya alam membutuhkan "cara berfikir baru untuk dapat menganalisa masalahnya dengan tepat." Pada waktu itu Pak Wiradi mengibaratkan cara berfikir yang baru tentang masalah SDA seperti cerita mengenai seekor ular raksasa di Afrika yang mengejar ekornya sampai mati lemas, berputar putar sampai tidak berdaya. Beliau mengibaratkan gerakan untuk menghasilkan TAP MPR mirip dengan cerita ular tadi. Menurutnya, ular tersebut membutuhkan kepala baru supaya berhenti mengejar ekornya.*

Pada waktu saya membaca naskah buku *Masalah Agraria* kumpulan tulisan beliau ini, saya mengingat kembali masalah-masalah agraria yang belum terpecahkan. Masalah agraria

---

* Akhirnya Pak Wiradi menolak isi TAP No. IX Tahun 2001. Untuk alasannya, lihat Wiradi 2009:153-154.

yang disebutnya antara lain, adanya kesemrawutan (timpang tindih) hukum; masalah politik tanah (dengan tuan tanah Cina yang mendapat tanah redistribusi hasil *landreform* di Banten); tanah pertanian beralih fungsi ke non-pertanian di Jawa dalam jumlah besar; tanah terlantar; spekulasi tanah dan perkebunan dikelola oleh birokrasi yang "cenderung bengis". Menurut Pak Wiradi ada banyak orang yang berpendapat bahwa kenaikan produksi pangan lebih penting daripada reforma agraria. Dengan banyaknya masalah agraria itu, orang bisa menjadi pesimis.

Banyak hal yang dibahas di buku ini dan terlihat bahwa solusi/ penyelesaian masalah agraria masih maju-mundur, atau malah lebih banyak mundur daripada majunya. Tetapi Pak Wiradi tidak pernah pesimis atau putus asa. Dalam buku ini beliau selalu bisa memberi solusi terhadap masalah agaria yang rumit, karena dia dapat menjelaskan masalah agraria di Indonesia dari perspektif sejarah. Dilihat dari sudut sejarah kelihatan telah banyak yang dicapai (mulai dengan 8 prinsip reforma agaria Mohamad Hatta pada tahun 1946, penghapusan desa *perdikan*, penghapusan tanah hak konversi sultan-sultan dan pembagian tanah perkebunannya kepada rakyat, penghapusan tanah milik tuan tanah besar [tanah partikelir], dan UUPA yang akhirnya oleh Orda Baru bisa dianggap sebagai produk hukum nasional dan bukan produk PKI). Dalam buku ini, tolak ukur Pak Wiradi dalam reforma agraria yang penting adalah "betul-betul merakyat", tetapi perjuangan untuk hal itu memang masih panjang.

Pada tahun 2001 Pak Wiradi mengatakan kepada saya bawa Indonesia adalah negara agraris, tetapi ironisnya tidak

mempunyai orang ahli masalah agraria! Karena beberapa ahli yang dia anggap penting sudah meninggal semua, di antaranya adalah A. P. Parlindungan dan Iman Soetiknjo. Tentu karena Pak Wiradi rendah hati, dia tidak akan menyebut dirinya sebagai ahli masalah agraria. Namun sembilan tahun kemudian keadaan di Indonesia berubah, yaitu dengan adanya sejumlah 19 mahasiswa pasca sarjana yang sedang dan telah menyelesaikan studi pasca sarjana/ S3-nya dalam bidang agraria. Buku kumpulan tulisan Pak Wiradi ini merupakan sebuah sumbangan yang sangat bernilai dalam mendukung perkembangan studi mengenai masalah agraria di masa depan di Indonesia.

Last but not least karena masalah agraria adalah masalah rumit (bahkan sering runyam), kumpulan karangan ini yang ditulis dengan gaya bahasa yang jelas dan sederhana dan seringkali memakai humor, memiliki makna yang penting untuk menambah pergertian masalah agraria di Indonesia sekarang ini. "Yang penting, kita tidak boleh malu untuk bertanya, namun tetap kritis, kadang perlu memancing debat. Yang penting lagi, kita tidak perlu berkecil hati ataupun merasa tersinggung jika dikritik. Saya mendapat pelajaran banyak dari kritik-kritik mereka, yang kadang memang tajam" (hlm. 228). Walaupun ini komentar Pak Wiradi atas hubungannya dengan para *Indonesianist* dari macanegara, saya kira ini penting untuk kita semua.

Prof. Dr. Anton Lucas

Kata Pengantar
Masalah Agraria Indonesia: Esensi Sebuah Keberadaan Sejarah Orang Kebanyakan
Prof. Dr. Bambang Purwanto

Setiap kali berbicara tentang agraria, maka secara otomatis kita biasanya akan menghubungkannya dengan tanah, pertanian, dan perdesaan, baik sebagai satu kesatuan yang saling berkaitan maupun sebagai elemen yang berdiri sendiri-sendiri yang membentuk sebuah sistem atau struktur tertentu. Agraria sebagai sebuah sistem misalnya, bagi sebagian orang dipahami sama dengan sistem pertanian atau perdesaan itu sendiri. Sementara itu dalam perspektif yang lebih luas, pendapat lain menyatakan bahwa sistem agraria seharusnya dipahami lebih luas daripada sekedar sistem pertanian atau perdesaan. Dalam hal yang terakhir ini menurut John Harriss, jika sistem pertanian atau sistem perdesaan dipahami sebagai hal yang berdiri sendiri-sendiri maka ia merupakan sesuatu yang hanya menyangkut faktor-faktor teknis

serta hubungan-hubungan di antaranya sehingga akan luput dari persoalan perubahan agraria sebagai sesuatu yang paling penting dalam masalah agraria. Di dalam perubahan agraria, sistem yang ada selain berkaitan dengan faktor-faktor teknologis dan lingkungan juga mencakup faktor-faktor sosial dan budaya. Dalam perspektif yang lebih luas ini menurut John Harriss, perubahan agraria diartikan sebagai "perubahan pada seluruh sistem hubungan yang menyangkut ekonomi agraria dan masyarakat". Pada tataran inilah salah satu pemahaman tentang agraria sebagai masalah harus diletakkan dan dipahami. Di samping itu menurut Jeffery M. Paige, masalah agraria juga harus dilihat sebagai "politik" dari mereka yang mendasari hidupnya dari tanah, baik mereka yang termasuk dalam kelompok petani maupun bukan, yaitu kelompok yang berbagi atas hasil kerja dari penanaman itu dalam bentuk pajak, keuntungan, bunga, dan pajak.

Di Indonesia, Gunawan Wiradi merupakan salah satu sarjana yang secara ekplisit dan konsisten menyatakan bahwa masalah agraria adalah masalah politik dan sekaligus kemanusiaan. Persoalan agraria pada intinya menyangkut "kekuasaan" atas seluruh elemen yang terkandung di dalam kehidupan agraris oleh masing-masing pihak yang terlibat di dalamnya. Pada tataran ini dapat dikatakan bahwa masalah agraria adalah produk dari relasi dan interrelasi antara masyarakat, negara, dan lingkungan dengan menempatkan tanah dan kekuasaan sebagai inti persoalan. Masalah agraria tidak hanya sekedar masalah pertanian, petani, desa, atau kebijakan pemerintah, melainkan totalitas dari manifestasi kekuasaan atas sarana kehidupan yang melekat pada sistem dan struktur agraria dan

relasi-relasinya yang melibatkan secara langsung elemen-elemen kemanusiaan di dalamnya. Bagi Gunawan Wiradi, masalah agraria tidak hanya sekedar penguasaan atas sumber-sumber agraria melainkan juga penggunaan tanah, persepsi dan konsepsi hukum berkenaan dengan hak atas tanah dan sumber daya alam, dan produk hukum sebagai kebijakan yang melingkupi kenyataan agraria yang ada, baik di masa lalu, masa kini, dan dampaknya bagi masa depan. Berdasarkan kajian mendalam yang telah ia lakukan lebih dari tiga dasawarsa, Gunawan Wiradi berkesimpulan tentang adanya ketimpangan atau ketidakserasian agraria di Indonesia. Keadaan ini menurut Gunawan Wiradi merupakan produk dari proses panjang yang terjadi sejak lama dan disebabkan oleh berbagai faktor. Seperti beberapa sarjana lain, Gunawan Wiradi secara tegas menyatakan bahwa masalah agraria hanya dapat dipahami melalui kajian multi atau interdispliner. Biarpun ia secara ekplisit di dalam hampir seluruh kajian tentang masalah agraria yang telah dilakukannya menempatkan ekonomi politik sebagai pendekatan utama, secara implisit seperti juga para ekonom seperti yang diutarakan oleh Sumitro Djojohadikusumo, yang dimaksud dengan ekonomi politik melekat di dalamnya adalah sejarah, terutama sejarah sosial ekonomi dan relasi-relasinya.

Di dalam kuliah umumnya yang berjudul "Outlines of Universal Social and Economic History" pada tahun 1919-1920 yang kemudian diterbitkan sebagai buku dengan judul *General Economic History* pada tahun 1923, Marx Weber memulai penjelajahan atas sejarah ekonomi dunia dengan membahas evolusi dalam organisasi agraria sampai akhirnya bermuara pada pembahasan tentang kapitalisme modern. Berdasarkan

proses historis yang terjadi di Eropa sejak masa yang disebutnya sebagai "kehidupan pertanian primitif", Weber mengatakan bahwa tanah dan organisasi pertanian yang ada di dalamnya sebagai representasi dari struktur dan sistem agraria merupakan elemen utama dalam kehidupan masyarakat pada masanya. Ketika sampai pada pembahasan tentang tentang "*joint liability*" yang merupakan pemaknaan Weber atas konsep penyerahan wajib yang dikenal dalam historiografi Indonesia, pemikir sosial yang lebih dikenal sebagai sosiolog daripada sejarawan ini memberi contoh tentang organisasi agraria dalam proses produksi di pedesaan Jawa pada masa kolonial. Menurut Weber, kebijakan tanggung jawab bersama ini menjadi alasan bagi komunitas memaksa setiap individu agar tetap tinggal di desa untuk membantu mereka bekerja bersama-sama agar dapat membayar pajak bersama yang dibebankan negara. Dari hal itu diketahui bahwa ruang lingkup dari organisasi agraria juga mencakup kerja dan tenaga kerja sebagai sebuah sistem produksi.

Dalam konteks masalah agraria, pernyataan Weber di atas harus dilihat sebagai bagian dari politik ekonomi kolonial yang mengatur penguasaan atas sumber-sumber agraria dan redistribusi hasil yang berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan ekonomi yang didasarkan pada sistem agraria yang eksploitatif. Berdasarkan kerangka berpikir itu, berbagai masalah agraria pada hakekatnya merupakan perwujudan dari proses historis panjang yang berpusat pada kontestasi antara kekuasaan yang direpresentasi oleh elite yang berhadapan dengan kebutuhan masyarakat atas tanah sebagai representasi dari rakyat kebanyakan. Hal itu berarti masalah agraria juga menyangkut

hirarki sosial yang melekat pada masing-masing masyarakat yang bergerak dari satu ruang ke ruang yang lain. Dalam perspektif keruangan ini, masalah agraria tidak hanya melekat pada desa semata melainkan juga berkaitan erat dengan realitas perkotaan. Kajian Gunawan Wiradi tentang realitas dekonsentrasi di Jawa Barat sebagai contoh, menunjukkan persoalan-persoalan di perkotaan telah menimbulkan masalah agraria karena wilayah pusat-pusat produksi pertanian terus tertekan seiring dengan pergerakan penduduk kota mencari ruang baru yang lebih sesuai. Dalam kondisi seperti itu menurut Gunawan Wiradi, para petani yang telah tersingkir dari lahannya bergerak ke daerah pedalaman untuk membangun pusat-pusat produksi pertanian baru, yang sampai batas tertentu ternyata menciptakan mata rantai masalah agraria secara terus menerus melalui sebuah proses yang disebutnya "gunungisasi". Pada tingkat ini, kita melihat adanya relevansi konseptual antara argumen historis yang disampaikan Weber dengan berbagai kerangka berpikir yang telah dikemukakan oleh Gunawan Wiradi dalam kumpulan tulisannya di buku ini untuk memahami berbagai masalah agraria yang terjadi di Indonesia.

Pengembangan lebih lanjut atas kerangka berpikir di atas telah menempatkan masalah agraria hanya dapat dipahami sebagai satu kesatuan dengan konteks sosial budaya atau relasi-relasi ekonomis yang melingkupinya. Oleh karena itu sejarah sebagai sebuah proses keagrariaan tidak hanya melibatkan negara sebagai sebuah institusi yang dominan melainkan juga masyarakat. Kajian klasik Gunawan Wiradi tentang Desa Ngandagan merupakan salah satu contoh yang menunjukkan bahwa

kenyataan sejarah dari masalah agraria dan reforma agraria dalam sejarah Indonesia tidak selalu sebagai tindakan atau akibat dari keberadaan negara sebagai sebuah supra-struktur. Masalah agraria yang ada di Ngandagan merupakan dampak dari proses sosio-kultural di dalam masyarakatnya sendiri tanpa mengesampingkan pengaruh faktor-faktor eksternal. Begitu juga dengan reforma agraria yang berlangsung di desa itu merupakan sebuah tindakan berbasis rakyat sebagai jalan keluar atas masalah agraria yang mereka dihadapi.

Pada tingkat historiografis, kerangka berpikir yang telah dikembangkan oleh Gunawan Wiradi memberi peluang untuk membangun argumen tentang keberadaan realitas lokal sebagai bagian dari sejarah Indonesia secara nasional. Realitas yang terjadi di Ngandagan memang dapat dengan mudah diklasifikasi sebagai peristiwa lokal, akan tetapi reforma agraria yang dilakukan oleh Lurah Sumotirto adalah representasi dari jawaban atas masalah agraria yang dihadapi masyarakat di seluruh Indonesia pascaproklamasi kemerdekaan namun tidak dapat dilakukan oleh negara. Berdasarkan cara pandang ini pusat keruangan dari realitas kesejarahan Indonesia tidak harus berada di Jakarta atau pusat-pusat kekuasaan administratif lainnya melainkan dapat dengan mudah dipindah-pindahkan ke pusat-pusat lain yang selama ini dianggap sebagai sesuatu yang marginal, termasuk menempatkannya di tingkat pedesaan. Memanfaatkan lebih jauh kerangka berpikir yang telah dikembangkan oleh Gunawan Wiradi, konsep sejarah sebagai milik orang besar dan sejarah adalah sejarah politik juga mendapat tantangan. Secara historiografis, Lurah Sumotirto yang dikenang sebagai seorang figur yang jarang sekali

memakai baju dalam kesehariannya itu, bersama-sama masyarakat Ngandagan adalah pelaku sejarah yang sebenarnya dari realitas kesejarahan Indonesia pada masa itu. Atau dalam bahasa yang lain, mereka pada dasarnya secara historis berada pada posisi sejajar dengan para elite politik yang ada di pusat-pusat kekuasaan pada waktu itu. Di sisi lain, realitas sejarah Indonesia juga tidak lagi bergantung pada sejarah politik dan realitas masa lalu dari persoalan di sekitar lingkar kekuasaan, melainkan bergerak ke arah sejarah sosial-ekonomi dan sejarah kehidupan sehari-hari. Berdasarkan kerangka pemikiran ini sekarang kita dapat mengatakan bahwa sejarah sebagai konstruksi, rekonstuksi dan pemaknaan atas masa lalu juga adalah sejarah orang-orang kebanyakan, mereka yang berada pada lapis terbawah dari masyarakatnya sendiri. Di dalam tradisi pemikiran yang lain selama ini, setelah mereka dipinggirkan sepanjang proses menyejarahnya, kelompok ini juga terus dipinggirkan secara historiografis, karena dianggap sebagai kelompok yang tanpa sejarah dan tidak berhak memiliki sejarah.

Sebelum pengantar ini ditutup tidak ada salahnya saya menyampaikan sedikit pengalaman intelektual berinteraksi dengan Pak Gunawan Wiradi, yang sampai batas tertentu jejak-jejak pemikirannya masih dapat dengan mudah dicari dalam kerangka pemikiran historiografis yang saya kembangkan sampai saat ini. Pertemuan intelektual saya dengan Pak Gunawan Wiradi terjadi pertama kali sekitar tahun 1983, ketika mengikuti kuliah Sejarah Agraria yang diberikan oleh Pak Soegijanto Padmo. Di dalam perkuliahan itu, tulisan-tulisan beliau menjadi salah satu acuan utama kami mahasiswa pada waktu itu. Secara diam-diam saya sangat mengagumi pemi-

kiran yang beliau sampaikan, dan sekaligus membangun perhatian saya pada sejarah pedesaan, sejarah orang-orang biasa, dan terutama sejarah agraria pada saat itu. Oleh karena itu tidak mengherankan jika tulisan beliau dan tim SAE/SDP tentang DAS Cimanuk telah memberi inspirasi bagi saya untuk menulis sebuah makalah kecil tentang daerah aliran sungai sebagai bidang kajian sejarah agraria. Perjumpaan saya dengan pemikiran beliau semakin intensif ketika mengikuti kuliah Kapita Selekta Sejarah Sosial Politik yang diampu oleh Pak Loekman Soetrisno. Di dalam perkuliahan itu saya mulai berkenalan dengan kenyataan-kenyataan sejarah Desa Ngandagan. Pada saat itu, selain tulisan beliau tentang Ngandagan, saya bersama satu teman lain yang mampu bertahan mengikuti kuliah sampai akhir semester karena seluruh mahasiswa yang lain telah diusir atau mengundurkan diri, juga membahas sebuah laporan penelitian yang saya ingat sebagai dokumen "Ngandagan Revisited". Ketika dua naskah itu disanding menjadi satu, saya langsung teringat pada laporan tentang Desa Pekalongan yang disusun oleh D.H. Burger. Interaksi intelektual itu ternyata belum berakhir. Dua naskah tentang Desa Ngandagan itu kemudian pada tahun 1985 menjadi sumber inspirasi dan sekaligus sumber data bagi saya untuk menulis tesis sarjana tentang kepemimpinan dan masalah pertanahan di pedesaan Jawa, sebuah penelitian yang membandingkan dua desa di Purworejo, Ngandagan di Pituruh dan Nampu di Purwodadi. Akhirnya lebih dari 15 tahun kemudian saya baru sempat bertemu dan berbincang-bincang secara langsung dengan Pak Gunawan Wiradi di Yogyakarta, ketika beliau sedang mencari Pak Djoko Suryo yang telah lama dikenalnya.

Biarpun singkat dan mungkin beliau pun sudah lupa, saya sangat bersyukur masih sempat bertemu dengan orang yang telah memberi inspirasi bagi saya untuk membangun kerangka intelektual yang menjadi dasar berpikir kesejarahan saya selama ini. Terima kasih Pak Gunawan Wiradi, dan selamat atas penerbitan buku ini.

Prof. Dr. Bambang Purwanto

Daftar Isi

Sambutan Ketua STPN ~ v
Kata Pengantar Prof Dr. Anton Lucas ~ x
Kata Pengantar Prof Dr. Bambang Purwanto ~ xiv
Daftar Tabel ~ xxv
Daftar Gambar ~ xxvii
Pengantar Penyunting ~ xxviii
Pengantar Penulis ~ xxxv

PENDAHULUAN ~ 1

Bagian Pertama
PETA UMUM MASALAH AGRARIA DI INDONESIA

1. Ketimpangan Struktur Penguasaan ~ 9
2. Ketimpangan Peruntukan dan Penggunaan Tanah ~ 25
3. Perbedaan Konsepsi Agraria: Antara Hukum Formal dan Hukum Adat ~ 43
4. Tumpang Tindih Hukum dan Kebijakan Agraria ~ 51

5. Konflik Agraria ~ 55
6. Kemiskinan dan Struktur Ketenagakerjaan ~ 72
7. Tantangan Globalisasi ~ 83

Bagian Kedua
DINAMIKA PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA
DI INDONESIA

8. Reforma Agraria: Konsep Umum dan Pelaksanaan ~ 93
9. Pasang Surut Agenda Reforma Agraria di Indonesia ~ 111
10. Reforma Agraria Berbasis Rakyat: Belajar dari Desa Ngandagan ~ 145

Bagian Ketiga
BERBAGAI ASPEK PENELITIAN AGRARIA

11. Penelitian Agraria: Beberapa Gagasan dan Saran ~ 193

Epilog:
REFLEKSI TIGA DASAWARSA LEBIH BEKERJASAMA
DAN/ATAU BERINTERAKSI DENGAN PARA
INDONESIANIST ~ 209

Daftar Pustaka ~ 231
Sumber Tulisan ~ 243
Riwayat Hidup Singkat Penulis ~ 250
Riwayat Hidup Singkat Penyunting ~ 254

Daftar Tabel

No. Tabel	Judul Tabel	Hal
Tabel 1.1	Luas Kawasan Hutan Menurut Fungsi	10
Tabel 1.2	Luas Areal Perkebunan Menurut Status Kepemilikan	11
Tabel 1.3	Distribusi Penguasaan Tanah Pertanian Di Indonesia, 1963	12
Tabel 1.4	Distribusi Penguasaan Tanah Pertanian di Indonesia, 1973-1993	13
Tabel. 1.5	Ratio Gini Penguasaan Tanah di Indonesia, 1963-1993	13
Tabel 1.6	Distribusi Petani Gurem di Indonesia, 1963-1993	14
Tabel 1.7	Distribusi Rumahtangga Menurut Status Penguasaan Tanah di Indonesia, 1963-1993	15
Tabel 1.8	Banyaknya Rumahtangga yang Memiliki Sawah dan Rata-rata Luas Pemilikannya	17

	di 15 Desa di Jawa dan Sulawesi Selatan, 1982	
Tabel 1.9	Persentase Rumahtangga Pemilik Sawah dan Perubahannya Selama 10 Tahun Menurut Golongan Luas Sawah Milik di Jawa dan di Sulawesi Selatan, 1982	18
Tabel 1.10	Tingkat Ketunakismaan di 12 Desa di Jawa (1979/1981) dan 3 Desa di Sulawesi Selatan (1982)	22
Tabel 6.1	Rata-rata Pendapatan Per Tahun dan Jumlah RT di Bawah Garis Kemiskinan di 14 Desa di Jawa dan Sulawesi Selatan, 1982	73
Tabel 6.2	Distribusi Rumahtangga, Pendapatan, dan Rata-rata Pendapatan Menurut Golongan Luas Pemilikan Tanah Sawah di 3 Desa di Jawa, 1982	74
Tabel 6.3	Proporsi Pendapatan Menurut Sumber Pendapatan di 14 Desa di Jawa dan Sulawesi Selatan, 1982	78
Tabel 8.1	Gambaran Kasar Perbandingan Antar Negara dalam Pelaksanaan Reforma Agraria	102
Tabel 10.1	Tipe dan Luas Tanah Desa Ngandagan, Desember 1960	156
Tabel 10.2	Alokasi Tenaga dan Jadwal Waktu dalam Sistem Pertukaran Tenaga Pemanenan di Desa Ngandagan, 1960	173

Daftar Gambar

No. Gambar	Judul Gambar	Hal
Gambar 6.1	Bagan Skematis Hubungan Antara Penguasaan Tanah, Sumber Pendapatan dan Distribusi Pendapatan	79
Gambar 10.1	Peta Desa Ngandagan	155
Gambar 10.2	Struktur Pemerintahan Desa	157
Gambar 10.3	Rotasi Tanam di Lahan Sawah	159
Gambar 10.4	Sketsa Pertukaran Tenaga Penggarapan Tanah	171

Pengantar Penyunting: Menelusuri "Benang Merah" Pemikiran GWR

Seperti dua buku sebelumnya,[1] buku ini adalah suntingan dari sejumlah karya tulis Gunawan Wiradi (GWR) yang sebelumnya telah dimuat di sejumlah media, atau disampaikan dalam berbagai kesempatan. Penyunting kemudian memilah, memilih, dan merakit bahan-bahan itu sehingga menjadi bentuk "buku utuh" semacam ini. Seperti yang penyunting lakukan untuk dua buku sebelumnya, metode penyuntingan buku ini adalah sebagai berikut. Bahan-bahan karya tulis GWR tersebut penyunting pilah dan pilih sesuai kesamaan temanya, untuk diambil keseluruhan atau bagian

[1] Dua buku suntingan karya tulis GWR dimaksud adalah: *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi* dan *Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraris*. Kedua buku ini diterbitkan dalam rangka menyambut penganugerahan gelar Dr. Honoris Causa oleh Institut Pertanian Bogor kepada Gunawan Wiradi pada tanggal 28 Mei 2009 yang lalu.

tertentu saja darinya, dan kemudian disusun ulang menjadi bab, sub bab, atau bagian tertentu dalam uraian suatu sub bab. Di sinilah penyunting menggabungkan/menyambungkan bagian tertentu dari satu tulisan dengan tulisan lain, menghilangkan pengulangan-pengulangan yang terjadi, membuat kalimat penghubung antar paragraf manakala diperlukan—sedemikian rupa sehingga menjadi susunan pembahasan yang runtut dan terstruktur.

Meskipun semua hasil "perakitan" ini dikonsultasikan kembali dengan GWR, namun berbagai pengulangan dalam pembahasan aspek-aspek tertentu yang saling terkait tidak bisa dihindarkan sama sekali. Demikian pula, kelemahan yang juga tidak bisa dihindarkan adalah masalah data-data yang disajikan dalam buku ini yang tidak semua bersifat *up to date*. Hal terakhir ini juga tidak bisa dihindarkan karena bahan buku ini adalah karya-karya GWR yang ditulis dalam periode yang berbeda-beda.

Dari segi kandungan, buku kali ini dapat dianggap sebagai penggabungan dari tema-tema pembahasan seputar agraria yang telah termuat dalam buku-buku suntingan karya tulis GWR sebelumnya. Apabila dua buku yang disebut terdahulu membicarakan tentang "metodologi penelitian agraria" dan "masalah penguasaan tanah dan hubungan agraris", dan apabila buku suntingan Noer Fauzi[2] dan terbitan Bina Desa[3] membahas mengenai "reforma agraria", maka buku di hadapan

---

[2] Berjudul: *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Diterbitkan bersama oleh KPA, SAINS dan Akatiga. Edisi Baru, 2009.

[3] Berjudul: *Reforma Agraria untuk Pemula*. Jakarta, Bina Desa, 2005.

pembaca ini membicarakan ketiga-tiganya sekaligus, yakni: masalah agraria, reforma agraria serta penelitian agraria. Dan memang, pemikiran GWR sesungguhnya dapat dilihat "benang merah"-nya secara jelas dengan mencermati bagaimana tiga hal ini digulati GWR dalam berbagai tulisannya.

Keterkaitan tiga hal tersebut tidak terlepas dari keyakinan GWR bahwa reforma agraria yang berhasil hanya mungkin diwujudkan jika dipahami benar masalah-masalah agraria yang menjadi konteks utama pelaksanaannya. Sementara pemahaman semacam itu sendiri hanya dapat diperoleh melalui proses penelitian yang cermat, mendalam dan menyeluruh. Melalui penelitian yang demikianlah maka hakikat persoalan agraria yang dihadapi dapat ditangkap dan dicerna, kompleksitas dan tantangannya dapat dikenali dan diperhitungkan, dan data-data yang lengkap dan akurat untuk restrukturisasi penguasaan tanah dapat digali dan disediakan. Tanpa kesemuanya itu, maka "reforma agraria" akan tetap menjadi jargon yang abstrak belaka, dan jawaban-jawaban konkret yang diberikan untuk pemecahan masalah agraria menjadi tidak relevan, bahkan bisa menyesatkan dan menimbulkan komplikasi lanjutan. Hal ini mengingatkan pada pertanyaan provokatif yang pernah disampaikan Hendro Sangkoyo (seorang *scholar activist* agraria) pada satu kesempatan diskusi di STPN sebagai berikut: "Apabila reforma agraria jawabannya, lantas apa pertanyaannya?"

Memahami apa yang menjadi masalah agraria yang hendak dipecahkan melalui reforma agraria, dengan demikian, merupakan titik tolak utama untuk melangkah. Dalam hal ini, GWR berpandangan bahwa akar semua permasalahan agraria pada

dasarnya terletak pada fakta "ketimpangan dan inkompatibilitas", baik menyangkut susunan sosio-agraria yang ada di masyarakat maupun kerangka normatif yang melandasinya. Secara nyata, hal itu terwujud di Indonesia pada tampilan penguasaan sumber-sumber agraria serta pengalokasiannya yang sangat tidak adil, begitu juga pada aturan-aturan hukum dan kebijakan mengenainya yang serba manipulatif. Hal inilah yang menjadi persoalan dasarnya. Pada kelanjutannya, konflik yang membara di sejumlah daerah, demikian pula tingkat kemiskinan dan pengangguran yang tinggi, merupakan masalah-masalah turunan yang muncul dan tidak kunjung terpecahkan karena akar permasalahan di atas tidak pernah diselesaikan. Kesemuanya inilah yang secara tajam dikupas oleh GWR dalam buku ini sebagai "masalah-masalah agraria" yang dominan di tanah air.

Di balik semua itu, menurut GWR apa yang sebenarnya berlangsung adalah relasi-relasi kuasa yang timpang di ranah agraria, yang melibatkan sekaligus aspek "kekuasaan" (politik), "kesejahteraan" (ekonomi), dan "hirarki" (sosial); tiga atribut yang senantiasa melekat pada masalah agraria. Dalam konteks relasi yang timpang semacam ini, apa yang dialami oleh rakyat adalah terus tergerusnya penguasaan mereka atas sumber-sumber penghidupan (tanah berikut kekayaan alam yang menyertainya) akibat serbuan proyek-proyek "pembangunan"; sementara di pihak lain, terjadi penguasaan tanah dalam skala luas oleh pemilik modal besar dan badan-badan usaha raksasa.

Menarik bahwa GWR dalam buku ini memberikan sorotan historis yang tajam atas fakta ketidakadilan dan relasi agraria

yang timpang ini, dengan memerikan akar-akarnya pada masa kolonial, hasil perundingan KMB, sampai pada titik balik kebijakan pada masa Orde Baru. Lebih dari itu, GWR juga menunjukkan keterkaitannya yang rumit dengan konstelasi di tingkat global, yakni terkait dengan arus neo-liberal dari rezim pasar bebas yang dominan saat ini, yang terus menerus berupaya menggerus kekuasaan negara dan memaksakan tanah sebagai "komoditas".

Dihadapkan pada semua masalah dan tantangan yang pelik semacam di atas, GWR mengajukan *imperative theorem* bahwa reforma agraria sebagai landasan pembangunan justru semakin menjadi keniscayaan (*imperative*) di tengah-tengah berbagai masalah dan situasi krisis yang dihadapi bangsa Indonesia dewasa ini. "Proses konsentrasi dan marjinalisasi yang berjalan paralel" seperti dikemukakan di atas, yang semakin brutal di era rezim pasar bebas dewasa ini, justru telah "membuat reforma agraria sekaligus menjadi lebih sulit dilakukan, dan semakin harus dilakukan!"[4]. Dalam kaitan inilah GWR menyeru agar rumitnya masalah agraria tersebut justru harus membuat bangsa ini kembali menginsyafi cita-cita luhur kebangsaan yang diletakkan oleh para pendiri republik ini; dan sekaligus untuk tidak mudah menyerah serta bersedia duduk bersama untuk merencanakan dan menjalankan reforma agraria ini secara sungguh-sungguh. Sebab, dalam pengertian dan semangat dasarnya, reforma agraria bukan semata-mata

---

[4] Benjamin White dan Gunawan Wiradi (eds), *Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif: Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana*. Bogor: Brighten Press, 2009, hlm. xiii.

agenda pemerintah, bukan hanya agendanya perjuangan rakyat, tetapi harus menjadi agendanya seluruh bangsa!

Satu catatan terakhir yang perlu dikemukakan di sini adalah ajakan GWR untuk menempuh apa yang dapat disebut sebagai jalur "kolaborasi kritis" dalam pelaksanaan reforma agraria, yakni sinergi antara gerakan rakyat yang solid dengan pemerintah yang memiliki keberpihakan dan kemauan politik yang kuat. GWR menjuluki jalur ini sebagai "Pembaruan Agraria Berbasis Rakyat" (PABR), dan melihatnya sebagai terobosan dalam situasi "pasar politik" yang belum sepenuhnya mendukung agenda reforma agraria. Dan hal ini bukannya tidak ada presedennya sama sekali. Seperti ditunjukkan GWR, ternyata di desa Ngandagan pada tahun 1947 sebuah program landreform dan pertukaran tenaga kerja berhasil dijalankan, dan hal ini semata-mata atas inisiatif dan kerjasama di antara Pemerintah Desa dan warga desa sendiri. Meskipun suasana dan tantangannya berbeda sekali antara masa itu dengan kondisi sekarang, namun *toh* keberhasilan di tingkat lokal ini tetap dapat menjadi bahan renungan dan pembelajaran bagi kita di masa sekarang.

Demikianlah, dalam buku ini penyunting berupaya merangkumkan benang merah pemikiran GWR mengenai masalah agraria, reforma agraria dan penelitian agraria, yang masing-masing dituangkan secara berturut-turut dalam tiga bagian buku ini. Buku ini menjadi kian menarik karena GWR secara khusus menuliskan epilog mengenai refleksi interaksi dan kerjasamanya dengan para *Indonesianist* dalam meneliti dan menggulati berbagai masalah agraria dan reforma agraria selama tiga dasawarsa terakhir.

Sebagai penutup, dalam kesempatan ini penyunting ingin menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada Ketua STPN atas kepercayaan kepada penyunting untuk mempersiapkan buku ini. Tak lupa, ucapan terima kasih juga penyunting sampaikan kepada dua penulis kata pengantar: Prof. Dr. Anton Lucas dari Flinders University yang langsung disibukkan menulis segera selepas libur natalnya; dan Prof. Dr. Bambang Purwanto dari Universitas Gadjah Mada yang bersedia meluangkan waktu di tengah kesibukannya yang demikian padat.

Para sejawat di Sajogyo Institute dengan caranya masing-masing telah turut mematangkan gagasan dan konsep awal mengenai buku ini. Mas Nazir dan Luthfi berjasa dalam mengawal penyelesaian draft akhir buku ini dan mengurus proses percetakannya. Sementara para dosen STPN telah menjadi mitra kritis selama tiga tahun terakhir dalam bertukar dan "bertengkar" gagasan secara konstruktif mengenai berbagai persoalan agraria. Kepada mereka semua penyunting sampaikan rasa penghargaan yang tulus dan mendalam.

Dan tentunya, Pak Gunawan Wiradi sendiri yang terus menerus bermurah hati menjadi tempat dan teladan untuk belajar dan belajar dan belajar tanpa henti. Sekali lagi, buku ini merupakan bagian dari upaya penyunting menyampaikan rasa terima kasih dan hutang budi yang mendalam kepada beliau.

Bogor, awal Oktober 2009

Moh. Shohibuddin

Pengantar Penulis

Buku yang ada di hadapan pembaca sekarang ini dapat disebut sebagai volume (atau seri) ketiga dari kumpulan tulisan yang disunting dan dirakit oleh Sdr. Moh. Shohibuddin, walaupun penerbitnya berbeda-beda. Yang pertama adalah *Metodologi Studi Agraria*, diterbitkan oleh Sajogyo Institute (SAINS) bekerjasama dengan IPB; dan yang kedua adalah *Ranah Studi Agraria*, diterbitkan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) bekerjasama dengan SAINS. Keduanya diterbitkan pada tahun 2009.

Di samping dua buku tersebut, pada kesempatan yang sama juga diterbitkan dua buku lain yang terkait, yaitu pertama, *Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif: Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana*, karya suntingan bersama Ben White dan GWR, diterbitkan oleh Brighten Press; dan kedua, *Reforma Agraria: Dari Desa ke Agenda Bangsa* (yang isi utamanya merupakan Orasi Ilmiah dalam acara penganugerahan gelar Doktor Honoris Causa),

diterbitkan oleh IPB-Press.

Buku yang ada di tangan pembaca sekarang ini merupakan rakitan dari berbagai tulisan lain yang belum termasuk ke dalam keempat buku tersebut di atas. Walaupun demikian, tak dapat dihindari bahwa dalam hal-hal tertentu mungkin terasa adanya pengulangan-pengulangan dari apa yang sudah diuraikan dalam empat buku tersebut di atas. Hal ini disebabkan karena dalam isyu-isyu tertentu, walaupun konteksnya berbeda, diperlukan penjelasan yang sama.

Pada kesempatan ini saya ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Prof. Dr. Anton Lucas dari Australia yang berkenan memberi pengantar untuk buku ini. Demikian juga kepada Prof. Dr. Bambang Purwanto dari UGM yang telah sudi meluangkan waktu untuk menulis pengantar dalam buku ini, saya menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Rasa terima kasih dengan tulus saya sampaikan pula kepada Prof. Dr. Endriatmo Sutarto, Ketua STPN, yang berkenan memberikan kata sambutan bagi buku ini.

Tak lupa pula kepada STPN-Press dan Sajogyo Institute saya sampaikan terima kasih yang tak terhingga atas kesediannya untuk menerbitkan buku ini.

Akhirnya, kepada Sdr. Moh. Shohibuddin sebagai perakit-penyunting, beserta Sdr. Luthfi dan Sdr. Nazir, saya menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya atas jernih payahnya untuk menggarap terbitnya buku ini.

Gunawan Wiradi

Pendahuluan

Masalah agraria, sepanjang jaman, pada hakikatnya adalah masalah politik. Siapa yang menguasai tanah, ia menguasai pangan, atau, ia menguasai sarana-sarana kehidupan! Dan siapa yang menguasai sarana kehidupan, maka ia menguasai manusia! (Lihat, Christodoulu, 1990; juga Moch, Tauchid, 1952). Tanpa memahami hal ini, maka orang akan terjebak ke dalam penyelesaian masalah-masalah agraria secara parsial, teknis-administratif dan legalistis; tidak sosiologis, apolitis dan ahistoris.

Selain itu, masalah agraria juga melibatkan banyak aspek lain, khususnya sosial dan ekonomi. Seperti dikemukakan oleh seorang pakar, atribut utama yang melekat pada masalah pertanahan (atau agraria secara umum) adalah masalah *kekuasaan*, masalah *kesejahteraan ekonomi*, dan masalah *hirarki sosial* (A.K. Ghose 1983: 3). Ketiga hal ini membentuk seperangkat jaringan hubungan yang saling terkait, yang pada gilirannya menentukan corak kehidupan secara keseluruhan.

Namun menurut saya, betapapun banyaknya aspek yang terkait, masalah agraria pada hakikatnya adalah masalah politik, masalah kekuasaan.

Kerumitan masalah agraria juga akan bertambah dengan terkaitnya aspek teknis seperti ekologi, agronomi, tata guna lahan, dan sebagainya. Justru karena itulah masalah agraria merupakan masalah yang kompleks, rumit dan sukar.

Karena kompleksitas itulah maka untuk memahami masalah agraria diperlukan pendekatan multi-disiplin. Khususnya, pendekatan *political economy* menurut saya amat penting, dan hal ini sesuai dengan karakteristik utama masalah agraria itu sendiri sebagai masalah politik. Selain itu, untuk memahami masalah agraria dengan baik, tidak bisa tidak juga perlu dipelajari sejarah, baik sejarah Indonesia maupun dunia. Kalaupun tidak ingin melacak jauh ke belakang, paling tidak orang perlu memahami sejak Perang Dunia II, Sejarah Piagam Atlantik, sejarah pendudukan Jepang di Indonesia, sejarah perjanjian Konperensi Meja Bundar (KMB), dan lain-lain yang langsung ataupun tidak langsung berkaitan dengan masalah agraria.

Buku sederhana ini memang tidak dimaksudkan untuk menjelaskan kesemua seluk beluk itu, karena terbatasnya ruang dan kesempatan. Akan tetapi hal-hal tersebut perlu untuk ditekankan di sini sekedar sebagai peringatan mengenai betapa kompleks dan peliknya masalah agraria ini.

***

Di negara-negera berkembang, termasuk di Indonesia yang bercorak agraris, tanah memberikan warna tersendiri bagi struktur masyarakatnya. Seperti pernyataan seorang pakar:

> "Bukan saja karena kehidupan mayoritas penduduknya ditunjang oleh tanah, tetapi juga dengan tanah itu pula kesadaran mereka terwujudkan, baik dalam bentuk kerja produktif maupun bentuk-bentuk kesenian serta kebudayaan lainnya. Secara singkat, seluruh bangunan pandangan hidup yang memberi arah bagi proses kemasyarakatan, bertolak dari dialektika kesadaran manusiawi dengan tanah" (McAuslan, 1986: 22).

Perubahan orientasi pembangunan pada masa Orde Baru berikut carut marut kebijakan agraria yang menyertainya telah menimbulkan berbagai dampak di bidang agraria yang berpengaruh besar terhadap tatanan masyarakat agraris di atas. Di antara dampak menonjol yang ditimbulkan akibat perubahan itu, dan yang akan dibahas lebih lanjut oleh buku ini, adalah fakta mengenai berbagai ketidakserasian atau ketimpangan (*incompatibilities*) di bidang agraria. Sedikitnya ada empat bentuk ketidakserasian atau ketimpangan agraria yang dapat diidentifikasi, yaitu:

1. Ketimpangan dalam hal penguasaan sumber-sumber agraria;
2. Ketidakserasian dalam hal "peruntukan" sumber-sumber agraria, khususnya tanah;
3. Ketidakserasian antara persepsi dan konsepsi mengenai agraria;
4. Ketidakserasian antara berbagai produk hukum, sebagai akibat dari pragmatisme dan kebijakan sektoral.

Ketidakserasian pertama terkait dengan masalah ketimpangan dalam struktur penguasaan sumber-sumber agraria. Yang dimaksud dengan "struktur penguasaan" di sini adalah susunan sebaran atau distribusi, baik mengenai *pemilikan*

(penguasaan secara formal), maupun *penguasaan efektif* (garapan/ operasional) atas sumber-sumber agraria; juga sebaran alokasi atau peruntukannya. Masalah utama yang menonjol di sini adalah terus meningkatnya ketimpangan dalam struktur penguasaan sumber-sumber agraria, baik pada sektor kehutanan, perkebunan, maupun tanaman pangan.

Ketidakserasian kedua terkait erat dengan soal penggunaan tanah atau tata guna tanah. Masalah utama yang menonjol di sini adalah perubahan fungsi tanah yang berkembang cepat akibat pembangunan secara sektoral. Hal ini terutama menyangkut alih fungsi dari pertanian ke non-pertanian yang perkembangannya berlangsung amat pesat.

Ketidakserasian ketiga terkait dengan masalah perbedaan persepsi dan konsepsi antara mereka yang menggunakan hukum positif dan mereka yang berada dalam dunia adat, mengenai berbagai macam hak atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. Kesenjangan ini merupakan masalah yang cukup sulit diatasi mengingat bangsa Indonesia terdiri dari beragam etnis dengan latar belakang budaya dan hukum adat yang berlainan.

Ketidakserasian keempat terkait dengan masalah tumpang tindih dan silang sengkarut antara berbagai produk hukum. Masalah ini sudah terlalu dikenal, yaitu adanya berbagai UU sektoral yang berjalan sendiri-sendiri, dan bahkan saling bentrok satu sama lain. Selain itu, di masa Orde Baru juga terdapat kesenjangan antara apa yang dituliskan sebagai hukum formal dengan apa yang dilakukan, serta apa yang dikatakan oleh para penyelenggara negara dengan apa yang mereka perbuat.

Kesemua masalah kesenjangan/ ketimpangan yang dise-

but di atas memberikan gambaran mengenai carut-marutnya "peta" keagrarian di negara kita. Ketika keempat kesenjangan/ketimpangan ini semakin sering terjadi, maka ketidakpercayaan rakyat pun kian menumpuk. Dan ketika keempat macam *incompatibilities* itu terkait menjadi satu, maka batas toleransi rakyat menjadi terlampaui, dan meledaklah "kemarahan" rakyat yang ekses-eksesnya dapat mewujud dalam bentuk "penjarahan", "pencurian", "pembabatan" tanaman dan lain sebagainya (menurut jargon-jargon yang digunakan oleh pers zaman Orde Baru). Perilaku-perilaku semacam itu pada hakikatnya merupakan manifestasi dari sikap protes rakyat karena adanya ketidakadilan yang melampaui batas kesabaran mereka.

Demikianlah, keempat macam *incompatibilities* yang tersebut di atas merupakan masalah-masalah agraria yang dominan di tanah air. Keempat hal tersebut pada dasarnya juga sekaligus menjadi sumber utama dari berbagai masalah turunannya, seperti konflik agraria, kemiskinan dan pengangguran. Selain itu, dapat ditambahkan pula tantangan yang kian menambah kerumitan permasalahan di bidang agraria, yaitu arus dominan: "globalisasi". Kesemua ini adalah masalah-masalah agraria yang dihadapi oleh bangsa Indonesia dewasa ini.

***

Buku sederhana ini secara singkat akan menguraikan seluk beluk masalah agraria, Reforma Agraria dan penelitian agraria. Tiga hal ini saling terkait satu sama lain. Masalah agraria hanya bisa diselesaikan secara mendasar melalui pelaksanaan Reforma Agraria yang menyeluruh, akan tetapi yang terakhir ini

hanya akan sukses jika didasari oleh penelitian agraria yang cermat dan komprehensif.

Sejalan dengan keterkaitan tiga hal tersebut, maka buku ini akan terdiri dari beberapa bab yang dipilah menjadi tiga bagian sebagai berikut. Bagian Pertama buku ini berisi bab-bab yang menguraikan lebih rinci berbagai masalah agraria di Indonesia. Selanjutnya Bagian Kedua berisi bab-bab yang menguraikan hakikat kebijakan Reforma Agraria dan bagaimana dinamika pelaksanaannya di Indonesia dari waktu ke waktu. Akhirnya Bagian Ketiga berisi ulasan mengenai butir-butir gagasan dan saran tentang penelitian agraria.

Seperti buku-buku suntingan terdahulu,[1] diharapkan buku ini dapat menggugah kesadaran dan pemahaman kita semua mengenai pentingnya masalah agraria sekaligus urgensi pelaksanaan Reforma Agraria di tanah air. Semoga!

[1] Lihat antara lain Wiradi 2005, 2009a, 2009b, dan Wiradi et al 2009.

BAGIAN PERTAMA

PETA UMUM MASALAH AGRARIA DI INDONESIA

1
Ketimpangan Struktur Penguasaan

Ketimpangan dalam "struktur penguasaan" sumber-sumber agraria merupakan masalah agraria yang amat menonjol di tanah air. Adapun yang dimaksud dengan "struktur penguasaan" di sini adalah susunan sebaran atau distribusi, baik mengenai *pemilikan* (penguasaan formal), maupun *penguasaan efektif* (garapan/operasional) atas sumber-sumber agraria; juga sebaran alokasi atau peruntukannya.[1]

Sebenarnya, untuk dapat memberikan gambaran yang baik mengenai masalah ketimpangan struktur penguasaan, diperlukan data statistik yang lengkap, menyeluruh dan teliti. Namun kita semua tahu, bahwa data seperti itu dapat dikatakan belum ada. Kalaupun ada data dasar secara makro (misalnya

[1] Untuk pembahasan mengenai sebaran alokasi atau peruntukan ini akan disajikan lebih rinci pada Bab 2 mengenai ketimpangan peruntukan dan penggunaan tanah.

dari Sensus Pertanian BPS), hal itu harus dihitung sendiri secara khusus, dan berhati-hati, sesuai dengan tujuan yang kita kehendaki.

A. Gambaran Umum di Tingkat Makro

Di tingkat makro, gambaran umum mengenai kondisi ketimpangan penguasaan sumber-sumber agraria dapat ditemukan dalam berbagai sektor, seperti kehutanan, perkebunan dan pertanian tanaman pangan. Secara ringkas gambaran umum di tingkat makro ini dapat ditunjukkan sebagai berikut.

1. *Kehutanan*

Total luas daratan di Indonesia adalah ± 192 juta ha. Yang menarik adalah dari jumlah ini 74% di antaranya merupakan (atau diklaim sebagai) "kawasan hutan" yang dikuasai negara. Rinciannya adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1. Luas Kawasan Hutan Menurut Fungsi

Fungsi	Luas (juta ha)
1. Hutan Produksi Tetap	33
2. Hutan Produksi Terbatas	31
3. Hutan Lindung	29,5
4. Hutan Konversi	30,5
5. Hutan Suaka Alam dan Wisata	19
Jumlah	143

Sumber: Wiradi (2001)

Pada tahun 1984, hutan konversi seluas 30,5 juta ha tersebut tinggal tersisa 8,4 juta ha. Hal ini karena sebagian besarnya telah dikonversi dan dipergunakan untuk kepen-

tingan non-kehutanan, terutama untuk areal perkebunan dan lokasi program transmigrasi.

Untuk hutan produksi, data per Desember 1983 menunjukkan bahwa areal yang dikuasai oleh 570 pemegang HPH sudah mencapai 62,29 juta ha. Dari luas ini, 52% di antaranya dikuasai oleh hanya 20 kelompok konglomerat. Selain itu, ada ± 3,8 juta ha yang dikuasai oleh 38 pemegang HPHTI, serta 796.254 ha dipakai HPHTI-Trans oleh 10 konglomerat. Sedangkan areal yang dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yakni Perhutani dan Inhutani, hanya mencapai 8,9 juta ha. (Lihat Noer Fauzi, dalam Jurnal Analisis Sosial, Juli 1996, halaman 45-47; data lain yang lebih rinci terdapat di dalamnya).

2. *Perkebunan*

Apabila diperhatikan data dari Ditjen Perkebunan, Departemen Kehutanan dan Perkebunan pada tahun 2000, selama tiga puluh tahun (dari 1968 s/d 1998) luas areal perkebunan secara keseluruhan meningkat pesat. Pada tahun 1968 areal perkebunan secara keseluruhan mencapai 4,96 juta ha. Tiga puluh tahun kemudian luas keseluruhan areal perkebunan ini menjadi 14,67 juta ha dengan perincian sebagai berikut:

Tabel 1.2. Luas Areal Perkebunan Menurut Status Kepemilikan

Status Kepemilikan	1968 (juta ha)	1998 (juta ha)
1. Perkebunan Rakyat	4,12	11,7
2. Perkebunan Besar Swasta	0,4	2,0
3. Perkebunan Besar Negara	0,44	0,97
Jumlah	4,96	14,67

Sumber: Wiradi (2001)

Pada tahun 1997/ 1998, jumlah perkebunan besar itu ada 1.338 kebun, baik yang dikuasai oleh perusahaan swasta atau pemerintah. Yang menarik adalah bahwa dari jumlah ini sebanyak 252 kebun merupakan kebun terlantar.

3. *Pertanian Pangan*

Jika dibandingkan hasil Sensus Pertanian BPS antara tahun 1963, 1973, 1983 dan 1993, ternyata tingkat ketimpangan dalam sektor pertanian pangan semakin tinggi, terutama dalam hal distribusi pengusaan tanah pertanian rakyat. Selama 30 tahun itu penguasaan tanah cenderung semakin timpang strukturnya. Jika diukur dengan Index Gini,[2] angkanya berturut-turut adalah sebagai berikut: 0,55; 0,52; 0,57; dan 0;59 (Lihat Tabel 2.3; 2.4 dan 2.5). Yang menarik adalah perkembangan dari 1963 ke 1973, angka gini itu nampak menurun (dari 0,55 menjadi 0,52). Menurut tafsiran saya, ini merupakan indikasi hasil positif dari pelaksanaan land reform pada era pra Orde Baru.

Tabel 1.3. Distribusi Penguasaan Tanah Pertanian Di Indonesia, 1963

Golongan Luas Tanah (ha)	Rumah Tangga Pertanian yang Menguasai Tanah	Tanah yang Dikuasai
0,10 - 0,25	18,80%	3,01%
0,25 - 0,50	24,77%	8,34%
0,50 - 1,00	26,52%	17,30%
1,00 - 2,00	18,17%	22,83%
2,00 - 5,00	9,19%	24,75%
>5,00	2,55%	23,76%
Total	12.236.470	12.883.868

Sumber: Wiradi (2001)

[2] Indeks Gini adalah salah satu alat ukur distribusi, yaitu angka yang menunjukkan rasio antar luas busur dan luas segitiga dalam kurva

Tabel 1.4. Distribusi Penguasaan Tanah Pertanian di Indonesia, 1973-1993

Golongan Luas Tanah	Rumah Tangga Pertanian yang Menguasai Tanah			Tanah yang Dikuasai		
	1973	1983	1993	1973	1983	1993
<0,10	3,41%	7,30%	8,09%	0,22%	0,38%	0,48%
0,10-0,19	12,48%	10,37%	12,27%	1,86%	1,48%	2,02%
0,20-0,49	29,76%	26,84%	28,24%	9,79%	8,63%	10,32%
0,50-0,99	24,73%	23,43%	22,19%	17,10%	15,77%	16,95%
1,00-1,99	18,07%	18,62%	16,80%	23,98%	24,27%	24,81%
2,00-5,00	9,42%	11,18%	11,04%	26,55%	30,80%	33,57%
>5,00	2,14%	2,27%	1,37%	20,51%	18,67%	11,84%
Total	14.373.542	17.076.016	19.713.744	14.168.192	16.841.249	17.145.036

Diolah dari hasil Sensus Pertanian 1973 (Seri ST No.2A, Tabel 2.0), 1983 (Seri B. Hasil Sensus Sampel, Tabel 4), 1993 (Seri B.1. Sensus Sampel Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan, Tabel 05).

Tabel 1.5. Ratio Gini Penguasaan Tanah di Indonesia, 1963-1993

	1963	1973	1983	1993
Ratio Gini	0,55175	0,5200	0,54535	0,5938

Dihitung dan diolah berdasarkan tabel di atas

Proporsi jumlah rumah tangga petani kecil dan gurem (kurang dari 0,5 ha) cenderung meningkat, sedangkan luas rata-rata secara keseluruhan semakin turun, yakni dari 1,05 ha (1963) menjadi 0,98 ha (1973), 0,99 ha (1983), dan 0,87 ha (1993).

Lorenz. Angka itu berkisar antara 0 sampai 1. Angka 0 = rata sempurna, artinya seluruh luas tanah terbagi rata di antara rumah-tangga di desa dengan masing-masing mempunyai luas yang sama. Angka 1 = timpang mutlak, artinya satu orang memiliki seluruh tanah di desa.

Tabel 1.6. Distribusi Petani Gurem* di Indonesia, 1963-1993

	1963	1973	1983	1993
Petani Gurem	43,57%	45,64%	44,51%	48,61%

Dihitung dan diolah berdasarkan Tabel Distribusi Penguasaan Tanah di Indonesia, 1963-1993.

*) Petani yang hanya menguasai tanah <0,5 hektar.

Dalam tabel ini belum termasuk petani tak bertanah.

Penting juga untuk secara khusus melihat struktur penguasaan tanah hasil Sensus Pertanian 1993. Gambaran kasar dari hasil sensus itu adalah bahwa di satu pihak sebanyak 16% rumah tangga menguasai 69% tanah pertanian, sedangkan di pihak lain sebanyak 41% rumah tangga menguasai hanya 31% luas tanah pertanian yang tersedia, dan di ujung lain, 43% rumah tangga pedesaan adalah tunakisma (Lihat anatara lain, Suhendar dan Winarni: 1998. Juga Dianto Bachriadi dan G. Wiradi; 2004).

Jika rumah tangga tani dikelompokkan menurut status garapannya, ternyata jumlah "Pemilik-Penggarap Murni" meningkat, sedang "Penyakap Murni" (tak punya tanah tapi punya garapan tanah milik orang lain melalui berbagai cara - bagi hasil, sewa, dan lain-lain) jumlahnya menurun (Lihat Tabel 2.7). Ini dapat ditafsirkan bahwa akses rakyat tunakisma terhadap tanah garapan semakin berkurang.

Tabel 1.7. Distribusi Rumahtangga Menurut Status Penguasaan Tanah di Indonesia, 1963-1993

Status	1963 (%)	1973 (%)	1983 (%)	1993 (%)
1. Pemilik-Penggarap Murni (*Pure Owner-Operators*)	64,1	74,8	69,3	71,7
2. Pemilik-Penggarap-Cum-Penyakap (*Owner-Operators-Cum-Tenants*)	29,1	22,1	25,3	24,6
3. Penyakap Murni (*Pure Tenants or Landless Tenants*)	6,8	3,2	5,4	3,8
Total (%) Jumlah RT	100 12.236.470	100 14.373.542	100 17.076.016	100 19.713.744

Sumber: BPS Sensus Pertanian 1963: Final Report, Tabel-3
1973: Serie ST No.2A, Tabel-7
1983: Seri B. Hasil Sensus Sampel, Tabel-15
1993: Serie B-1. Sensus Sampel, Tabel-17

Namun dari semuanya itu, ada satu hal yang penting untuk dicatat yaitu bahwa dalam menghitung dan menafsirkan data BPS, kita harus sangat berhati-hati karena adanya beberapa masalah jika akan membandingkan hasil satu sensus dengan sensus-sensus berikutnya. Ada masalah definisi, masalah format, masalah *cutting point* dalam menyusun "interval" pengelompokan, dan lain sebagainya.

Entry point data BPS dalam soal penguasaan tanah adalah "tanah garapan" (*operational holding*), bukan "pemilikan" (*ownership*). Karena itu, gambaran tentang struktur di atas adalah struktur tanah garapan. Struktur distribusi pemilikannya pasti akan lebih timpang lagi. Dalam struktur distribusi tanah garapan, karena adanya "pasar penyakapan", maka *landless tenants* pun masuk hitungan, karena itu angka Gininya akan relatif lebih rendah (lebih merata). Data BPS juga tidak memberi informasi mengenai jumlah *absolute landless*. Karena

itu angka-angka Gini tersebut di atas tak memasukkan kelompok "tunakisma" ini. Seandainya ada datanya, dan dimasukkan, pasti angka Gini itu akan lebih tinggi lagi (lebih timpang). Demikian juga data BPS tidak memberikan informasi mengenai tanah-tanah "absentee".

Demikianlah gambaran "wajah" keagrariaan di Indonesia secara sepintas dilihat dari struktur penguasaannya. Terlepas dari akurat-tidaknya angka-angka itu, apakah yang bisa ditafsirkan dari gambaran umum di atas? Setidaknya gambaran itu memberikan indikasi kuat tentang terjadinya dua gejala, yaitu:

a) Terjadi *incompatibility* dalam hal alokasi atau penyediaan tanah. Sementara tanah-tanah pertanian rakyat tergusur, areal perkebunan besar justru terus bertambah. Demikian pula, dominasi modal swasta atas penguasaan tanah (terutama di sektor Kehutanan) telah menggusur kedudukan pemerintah, jika dibanding 30 tahun lalu.
b) Terjadi pula *incompatibility* yang parah secara internal di sektor pangan.

B. Gambaran di Tingkat Mikro[3]

1. *Distribusi Penguasaan*

Gambaran mikro kondisi ketimpangan struktur penguasaan tanah di tingkat desa bisa diilustrasikan dengan data-data SDP/ SAE (Studi Dinamika Pedesaan/ Survei Agro

[3] Sub Bab ini dicuplik dari beberapa bagian dalam tulisan Gunawan Wiradi dan Makali (1994).

Ekonomi) yang dihasilkan dari survey berulang di sejumlah desa sampel di Jawa dan Sulawesi Selatan pada akhir 1970-an dan awal 1980-an, dan secara khusus meneliti berbagai aspek usahatani padi sawah. Data-data itu menunjukkan bahwa distribusi pemilikan sawah di desa-desa penelitian sangatlah timpang (lihat Tabel 1.8). Hampir di semua desa itu, indeks Gini menunjukkan angka di atas 0,60. Terutama di Jawa, 6 dari 12 desa sampel yang diteliti, indeks Gininya mencapai di atas 0,80; suatu tingkat ketimpangan yang cukup berat. Keadaan yang mencolok ditemukan di Wargabinangun, Mariuk, Balida, Kebanggan, Rowosari, dan Sukosari. Di Wargabinangun misalnya, di satu pihak terdapat 73% rumahtangga tunakisma, tetapi di lain pihak 90% dari luas sawah di desa itu dimiliki oleh hanya 12% rumahtangga.

Tabel 1.8. Banyaknya Rumahtangga yang Memiliki Sawah dan Rata-rata Luas Pemilikannya di 15 Desa di Jawa dan Sulawesi Selatan, 1982

Desa	Jumlah Resp. (RT)	Jumlah RT		Rata-rata Pemilikan		Indeks Gini
		Tidak memiliki sawah (%)	Memiliki sawah (%)	Per RT (ha)	Per Pemilikan (ha)	
JAWA BARAT						
1. Sentul	107	30	70	0,38	0,54	0,60
2. Mariuk	114	70	30	0,50	1,67	0,87
3. Jati	128	32	68	0,39	0,57	0,71
4. Sukaambit	148	23	77	0,16	0,21	0,57
5. Balida	140	59	41	0,28	0,69	0,85
6. Wargabinangun	138	73	27	0,55	2,05	0,91
JAWA TENGAH						
1. Kebanggaan	143	58	42	0,29	0,68	0,84
2. Wanarata	138	28	72	0,32	0,44	0,61
3. Rowosari	106	64	36	0,31	0,87	0,85
JAWA TIMUR						
1. Geneng	131	60	40	0,37	0,95	0,78
2. Janti	132	56	44	0,22	0,51	0,67
3. Sukosari	114	50	50	0,37	0,73	0,85
SULAWESI SELATAN						
1. Minasabaji	124	19	81	0,63	0,77	0,54
2. Salo	126	24	76	0,71	0,94	0,57
3. Cabbeng	121	47	53	0,46	0,87	0,72

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

Gambaran di atas akan lebih jelas kalau kita cermati data pada Tabel 1.9 di bawah ini yang membandingkan perubahan penguasaan tanah dalam kurun waktu 10 tahun di sejumlah desa. Secara umum, hampir di semua desa yang disurvei 30% atau lebih rumahtangga tidak memiliki sawah, sedangkan kurang dari 20% rumahtangga memiliki separuh atau lebih dari keseluruhan luas sawah milik yang ada. Gambaran ini serupa dengan apa yang dijumpai para peneliti lain, misalnya Kano[4] dan Siahaan[5] yang berturut-turut melakukan penelitian secara terpisah di Jawa Timur dan Jawa Tengah.

Tabel 1.9. Persentase Rumahtangga Pemilik Sawah dan Perubahannya Selama 10 Tahun Menurut Golongan Luas Sawah Milik di Jawa dan di Sulawesi Selatan, 1982

Luas Pemilikan (ha)	1970/70			1980/81			Perubahan luas yang dimiliki
	Rumahtangga		Luas	Rumahtangga		Luas	
	(RT)	(%)	(RT)	(%)	(%)	(%)	(%)
JAWA BARAT							
Sentul							
0	6	5	-	33	30	-	-
0,01-0,249	7	6	6	17	16	23	17
0,25-0,499	46	40	42	19	17	25	-17
0,50-0,999	39	34	36	29	27	38	2
1,00-1,999	15	13	14	10	9	13	-1
2,00-4,999	2	2	2	1	1	1	-1
5,00+	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah	115	100	109	100	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)	0,50			0,38			
Mariuk							
0	53	33	0	82	70	0	-
0,01-0,249	12	7	11	1	1	3	-8
0,25-0,499	19	12	18	7	6	20	2
0,50-0,999	24	15	22	6	5	17	-5
1,00-1,999	25	16	23	10	9	29	6

[4] Lihat, Hiroyoshi Kano (1971), "Pemilikan Tanah dan Differensiasi Masyarakat Desa: Kasus di Suatu Desa di Malang Selatan," *Makalah Seminar LEKNAS/LIPI, Stensilan*.

[5] Lihat, Hotman Siahaan (1977), *Pemilikan dan Penguasaan Tanah. Adopsi Teknologi Pertanian Modern dan Disparitas Pendapatan di Daerah Pedesaan*. Lembaga Studi Kawasan dan Pedesaan UGM.

Luas Pemilikan (ha)	1970/70			1980/81			Perubahan luas yang dimiliki
	Rumahtangga		Luas	Rumahtangga		Luas	
	(RT)	(%)	(RT)	(%)	(%)	(%)	(%)
2,00-4,999	28	17	26	11	9	31	5
5,00+	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah	161	100	100	117	100	100	0
Rata-rata per RT	1,18			0,50			
Jati							
0	33	22	0	41	32	0	0
0,01-0,249	60	40	51	36	28	41	-10
0,25-0,499	19	13	16	20	15	23	7
0,50-0,999	21	14	18	16	12	18	0
1,00-1,999	15	10	13	10	8	11	-2
2,00-4,999	3	2	2	6	5	7	5
5,00+	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah	151	100	100	129	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)	0,46			0,39			
JAWA TENGAH							
Kebanggan							
0							
0,01-0,249	47	26	0	83	58	0	0
0,25-0,499	49	27	36	26	18	44	8
0,50-0,999	38	21	28	13	11	25	-3
1,00-1,999	23	13	17	13	10	22	5
2,00-4,999	19	10	14	2	1	3	-11
5,00+	4	2	3	2	1	3	0
	2	1	2	2	1	3	1
Jumlah	182	100	100	143	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)	0,40			0,29			
Wanarata							
0	2	1	0	38	28	0	0
0,01-0,249	30	17	17	41	30	41	24
0,25-0,499	35	20	20	36	26	36	16
0,50-0,999	47	26	27	14	10	14	-13
1,00-1,999	32	18	18	7	5	7	-11
2,00-4,999	27	15	15	2	1	2	-13
5,00+	6	3	3	0	0	0	-3
Jumlah	179	100	100	138	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)	1,06			0,32			
Rowosari							
0	86	48	0	69	65	0	0
0,01-0,249	26	14	27	11	10	30	3
0,25-0,499	52	29	55	16	15	42	-12
0,50-0,999	11	6	12	5	5	14	2
1,00-1,999	4	2	4	0	0	0	-4
2,00-4,999	2	1	2	2	2	5	3
5,00+	0	0	0	3	3	8	8
Jumlah	181	100	100	106	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)	0,22			0,31			
JAWA TIMUR							
Geneng							
0	70	38	0	79	60	0	0
0,01-0,249	19	10	17	3	2	6	-11
0,25-0,499	43	24	38	16	12	12	-7
0,50-0,999	30	16	26	23	18	18	18
1,00-1,999	18	10	16	7	5	5	-3
2,00-4,999	2	1	2	1	1	1	0
5,00+	1	1	1	2	2	2	3
Jumlah	183	100	100	131	100	100	0

Luas Pemilikan (ha)	1970/70			1980/81			Perubahan luas yang dimiliki
	Rumahtangga		Luas	Rumahtangga		Luas	
	(RT)	(%)	(RT)	(%)	(%)	(%)	(%)
Rata-rata Per RT	0,40			0,37			
Janti							
0	93	52	0	74	56	0	0
0,01-0,249	28	15	32	7	5	12	-20
0,25-0,499	44	24	51	41	31	71	20
0,50-0,999	11	6	13	4	3	7	-6
1,00-1,999	3	2	3	5	4	9	6
2,00-4,999	1	1	1	1	1	1	0
5,00+	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah	180	100	100	132	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)	0,35			0,22			
Sukosari							
0	76	41	0	57	50	0	0
0,01-0,249	43	24	40	34	30	60	20
0,25-0,499	31	17	29	10	9	17	-12
0,50-0,999	15	8	14	5	4	9	-5
1,00-1,999	15	8	14	3	3	5	-9
2,00-4,999	3	2	3	5	4	9	6
5,00+	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah	183	100	100	114	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)	0,61			0,37			
SULAWESI SELATAN							
Minasabaji							
0							
0,01-0,249	85	48	0	23	19	0	0
0,25-0,499	7	4	8	12	10	12	4
0,50-0,999	43	24	46	34	27	34	-12
1,00-1,999	27	15	29	29	23	28	-1
2,00-4,999	14	8	15	21	-7	21	6
5,00+	2	1	2	5	4	5	3
	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah	178	100	100	100	124	100	0
Rata-rata Per RT (ha)	0,30			0,63			
Salo							
0	117	66	0	30	24	0	0
0,01-0,249	0	0	0	15	12	16	16
0,25-0,499	1	1	2	19	15	20	18
0,50-0,999	17	10	30	27	21	28	-2
1,00-1,999	30	17	51	23	18	24	-27
2,00-4,999	10	6	17	11	9	11	-6
5,00+	0	0	0	1	1	1	1
Jumlah	176	100	100	126	100	100	0
Rata-rata Per RT (ha)	0,47			0,71			

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

2. *Tingkat Ketunakismaan*

Jumlah rumahtangga tanpa tanah sawah milik di desa-desa penelitian cukup besar, terutama di Jawa. Lebih dari 50% rumahtangga di 8 dari 12 desa sampel di Jawa merupakan

tunakisma. Bahkan di tiga desa di Sulawesi Selatan pun jumlahnya masih melebihi 20% (Tabel 2.10).

Memang, pemilikan formal tidak selalu mencerminkan penguasaan nyata atas tanah. Karena, ada beberapa jalan untuk dapat menguasai tanah, yakni melalui sewa-menyewa, *penyakapan*, dan bahkan gadai-menggadai, walaupun yang terakhir ini sebenarnya telah dilarang menurut ketentuan UUPA 1960. Dengan demikian, sebagian rumahtangga yang tidak memiliki tanah tetap dapat memperoleh tanah garapan, dan sebaliknya ada sebagian pemilik tanah yang tidak menggarap sama sekali. Petani yang bukan pemilik dan juga tidak mempunyai tanah garapan, mereka ini disebut sebagai *tunakisma mutlak*. Walaupun sebagian tunakisma dapat memperoleh tanah garapan melalui aneka cara, namun ternyata jumlah tunakisma mutlak itu masih cukup besar (lihat Tabel 2.10). Lebih dari 20% rumahtangga di 10 dari 12 desa di Jawa adalah tunakisma mutlak.

Jika tingkat ketunakismaan itu diukur dengan indikator lain, yaitu rasio antara jumlah tunakisma mutlak dengan jumlah yang mempunyai tanah garapan, maka ternyata di 5 desa di Jawa angkanya melebihi angka rata-rata propinsi, yaitu Mariuk, Rowosari, Kebanggan, Janti, dan Sukosari. Namun untuk Janti hal ini disebabkan oleh adanya sistem "*glebagan*" (pergiliran tanah untuk ditanami tebu), sehingga kesempatan untuk memperoleh tanah garapan bagi tunakisma mutlak memang sedikit.

Tabel 1.10. Tingkat Ketunakismaan di 12 Desa di Jawa (1979/1981) dan 3 Desa di Sulawesi Selatan (1982)

Desa	Jumlah Resp. (RT)	Proporsi RT yang Tidak memiliki tanah	Proporsi RT yang punya tanah garapan	Tunakisma mutlak	Rasio dari (4) terhadap (3)	
					Kampung	Propinsi[*)] 1971
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
JAWA BARAT						108
1. Sentul	107	30	77	14	18	-
2. Mariuk	114	70	35	62	177	-
3. Jati	128	32	74	23	31	-
4. Sukaambit	148	23	77	16	20	-
5. Balida	140	59	50	48	96	-
6. Wargabinangun	138	73	50	42	84	-
JAWA TENGAH						72
1. Kebanggan	143	58	40	50	125	-
2. Wanarata	138	28	40	26	41	-
3. Rowosari	106	64	31	56	180	-
JAWA TIMUR						89
1. Geneng	131	60	47	39	82	-
2. Janti	132	56	39	52	133	-
3. Sukosari	114	50	50	49	198	-
SULAWESI SELATAN						(tad)
1. Minasabaji	124	19	75	9	12	-
2. Salo	126	24	78	6	7	-
3. Cabbeng	121	47	53	23	43	-

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

Keterangan:

*) Data untuk propinsi di Jawa diambil dari K. Horstmann dan Rutz, The Population Distribution on Java 1971, IDE, Tokio, 1980. IDE Statistical-Data Series No. 29. (Lihat B. White & G. Wiradi, "Land Tenure in West Java. Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspective", Sukabumi, 1981).

Catatan:

(1) Untuk Wargabinangun dan Jati (Jawa Barat), penelitian dilakukan pada tahun 1979, dan untuk desa-desa Jawa Barat lainnya tahun 1980; Jawa Tengah dan Timur, 1981; dan Sulawesi Selatan, 1982.

(2) Tunakisma mutlak = rumahtangga yang tidak memiliki tanah, dan tidak mempunyai tanah garapan. Jadi di sini tidak termasuk "pemilik yang tidak menggarap".

(3) Dalam kolom (3) termasuk pemilik-penggarap murni dan pemilik-penggarap campuran.

3. *Berbagai Permasalahan Lain*

Selain kenyataan ketimpangan seperti tergambar di atas, dari penelitian mikro yang pernah saya lakukan pada dekade 1970-an dan 1980-an juga ditemukan berbagai permasalahan lain terkait dengan penguasaan tanah. Dua kasus berikut cukup menonjol, yaitu pengambilan kembali tanah-tanah eks redistribusi dan keberadaan tanah absentee yang cukup signifikan.

Kasus pertama banyak terjadi di desa-desa di Jawa Barat (hasil penelitian SAE tahun 1972-1979). Ada dua tipe kasus ini. *Pertama*, yang umum adalah pemilik tanah semula mengambil kembali begitu saja bekas tanah-tanah mereka (yang sebagai akibat pelaksanaan "landreform" era 1960-an telah diredistribusikan kepada para tunakisma) tanpa imbalan. Si penerima redistribusi tidak dapat berbuat apa-apa karena takut dituduh PKI. Tipe *kedua*, tanah-tanah dari penerima redistribusi yang kebetulan terlibat G.30.S disita kembali oleh Pemerintah Daerah (bahkan yang disita bukan hanya tanah eks redistribusi saja tapi termasuk juga tanah asli milik mereka sendiri), yang ternyata kemudian dijual kepada seorang Cina. Orang ini sekarang menguasai ratusan hektar, dan menjadi orang kaya-raya, dan dapat dikatakan "berkuasa", di Kabupaten tempat kasus ini terjadi. Jelas, kasus ini khas bersifat politis, sehingga dari segi hukum sulit dijelaskan.

Untuk kasus kedua, di lebih dari 20 desa di Jawa, ditemukan bahwa rata-rata di setiap desa terdapat $\pm$14% tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal di luar kecamatan di mana tanah itu terletak. Tanah semacam ini disebut tanah absentee atau tanah guntai yang menurut ketentuan UUPA 1960 termasuk dalam tanah-tanah obyek landreform.

Demikianlah gambaran penguasaan tanah di tingkat mikro yang secara nyata menunjukkan kondisi ketimpangan yang jauh lebih tajam jika dibandingkan dengan gambaran di tingkat makro.

2
Ketimpangan Peruntukan dan Penggunaan Tanah

Masalah ketidaksesuaian dan kompetisi dalam peruntukan dan penggunaan tanah bukanlah masalah yang asing. Kita semua sudah menyaksikan bagaimana dampak buruk yang terjadi sebagai akibatnya, baik terhadap lingkungan fisik maupun terhadap lingkungan sosial. Ketidaksesuaian dan kompetisi itu tidak hanya terjadi antar sektor, tapi juga antara instansi pemerintah dan rakyat, yang seringkali menimbulkan sengketa dan konflik agraria yang berkepanjangan. Sayangnya, data yang dapat dipercaya dan komprehensif mengenai hal ini sulit diperoleh karena penelitian yang serius, cermat dan menyeluruh mengenai masalah ini tampaknya belum banyak dilakukan.

Salah satu bentuk dari kompetisi penggunaan tanah adalah masalah perubahan fungsi tanah yang berkembang dengan sangat cepat, sebagai akibat dari pembangunan yang bersifat sektoral. Terutama alih fungsi dari tanah pertanian ke non-

pertanian berlangsung dengan tingkat kecepatan yang sangat tinggi. Sebagai misal, kita semua tahu bahwa lebih 60% dari total produksi pangan nasional (khususnya beras) dihasilkan di Pulau Jawa, suatu pulau yang luasnya sekitar 7% dari luasan seluruh Indonesia. Tetapi selama Orde Baru, sampai dengan 1995 saja, tercatat sekitar 22 ribu hektar per tahun tanah pertanian di Jawa telah beralih fungsi ke non-pertanian. Padahal, pulau Jawalah yang tanahnya paling subur bagi produksi pangan. Barangkali inilah salah satu sebab mengapa akhirnya kita terpaksa beberapa kali mengimpor beras dari negara lain.

Dewasa ini memang telah berkembang usaha-usaha pemikiran dan kebijakan untuk menangani masalah penggunaan tanah secara integral, satu di antaranya adalah konsep "tataruang". Saat ini kita bahkan sudah memiliki Undang-Undang Tata Ruang tersendiri. Namun aspek tata ruang ini sebenarnya hanyalah salah satu dari berbagai hubungan sosial yang melekat pada pertanahan. Seperti dikemukakan seorang pakar:

> "[M]asalah pertanahan jelas tidak hanya dapat dirumuskan semata-mata sebagai masalah pengorganisasian spasial karena dimensi ini bukan merupakan ciri utama. Permasalahan yang sesungguhnya, terletak dalam jaringan hubungan-hubungan sosial karena tali-temalinya yang erat dengan pengorganisasian sarana-sarana konsumsi kolektif perumahan, transportasi, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya" (McAuslan 1986: 22).

Salah satu bentuk hubungan sosial yang penting diperhatikan adalah kaitan antara penggunaan tanah itu dengan kepentingan investasi. Sebagai misal, jika kita lihat sebaran berbagai lokasi konflik pertanahan (sebagai bentuk terekstrim

dari kompetisi pengguanaan tanah), memang sebagian besar terjadi di pusat-pusat pembangunan yang di situ terdapat jumlah proyek, nilai proyek, dan nilai penanaman modal asing yang relatif tinggi. Dalam kasus Jawa Barat, misalnya, jumlah kasus konflik itu sangat tinggi di dua wilayah, yaitu di Botabek (37%) dan Bandung Raya (35%), diikuti oleh Priangan Timur (11%), Cirebon (7%) dan sisanya tersebar di berbagai wilayah lain (Suhendar 1994: 20-22). Gambaran ini memang mencerminkan bahwa pusat-pusat konflik itu terdapat terutama pada titik *interface* desa-kota. Namun di lain pihak, sekalipun dalam proporsi yang kecil, ternyata di semua sektor dan di semua wilayah, kompetisi dan konflik penggunaan tanah itu juga telah menyebar. Apa artinya semuanya itu? Hal ini menunjukkan adanya bias kepentingan modal dan kepentingan kota dalam kebijakan alokasi penggunaan tanah.

A. Dekonsentrasi: Penataan Ruang yang Bias Kota

Pada umumnya orang cenderung untuk memisahkan secara eksklusif antara masalah kota dan masalah desa. Demikian juga mengenai soal tanah. Fungsi tanah di kota berbeda dari fungsi tanah di desa. Namun jika diletakkan dalam konteks proses transisi ke arah transformasi sosial-ekonomi,[1] maka masalah pertanahan perlu dicermati juga melalui sudut pandang makro secara integral, khususnya mencakup aspek hubungan desa-kota. Dalam proses transisi itu, perbedaan fungsi tanah kemudian sering melahirkan terjadinya konflik

[1] Mengenai masalah transformasi sosial-ekonomi ini, lihat uraian lebih lanjut pada Bab VI.

kepentingan.

Dalam ilmu-ilmu sosial, aspek hubungan desa-kota itu banyak disoroti dari segi gejala "urbanisasi", yaitu suatu gejala yang mencakup sekaligus beberapa proses berbeda tapi saling berkaitan sebagai berikut: (a) meningkatnya rasio kepadatan penduduk kota, relatif terhadap kepadatan penduduk desa sebagai akibat gerak penduduk dari desa ke kota secara besar-besaran; (b) perluasan/pengembangan wilayah kota sebagai akibat peningkatan jumlah penduduk; (c) merembes dan menyebarnya pengaruh pola perilaku kehidupan kota ke wilayah sekitarnya, bahkan ke seluruh masyarakat; dan (d) semakin kaburnya batas-batas ciri budaya antara "rural" dan "urban", sebagai akibat yang tidak terhindarkan dari perembesan pola perilaku tersebut.

Teori-teori konvensional yang terdapat di hampir semua buku teks mengenai perubahan struktural sosial-ekonomi (terutama perubahan yang bersifat kapitalistik), memandang gejala urbanisasi sebagai suatu proses yang wajar dan alamiah. Proses komersialisasi di segala bidang sebagai akibat pembangunan tak bisa dielakkan, melanda pula wilayah pedesaan. Akibatnya, sebagian petani tersingkir dari pemilikan tanahnya, dan dengan demikian juga buruhtani tersingkir dari pekerjaannya di sektor pertanian. Baik oleh *push factors* seperti itu, maupun oleh *pull factors* yang tercipta oleh perkembangan kota, maka orang-orang desa lalu berbondong-bondong bermigrasi ke kota untuk mengadu nasib, mencari pekerjaan baru. Karena itu, hampir selalu didefinisikan bahwa "transformasi pertanian berarti terjadinya gerak penduduk secara besar-besaran meninggalkan pertanian" (Strout, 1985). Sebagai

akibatnya, satuan-satuan usahatani di pedesaan yang mereka tinggalkan itu cenderung bertambah luas ukurannya, dan cenderung terjadi proses konsolidasi (Johnson and Kilby, 1975, seperti dikutip oleh Strout, Ibid).

Sementara itu di kota, para pendatang dari desa yang tidak berketerampilan "modern", akhirnya menjadi sumber tenaga kerja murah yang memang dikehendaki oleh industri, ataupun kegiatan lain pembangunan kota. Di negara-negara berkembang, daya serap kegiatan di kota ternyata seringkali tidak mampu menampung semua pendatang itu. Sebagian besar pendatang itu akhirnya terjerat ke dalam kegiatan sektor "informal" dalam berbagai bentuknya. Bahkan tidak sedikit yang kemudian menjadi pengemis (baik yang murni, maupun yang kemudian terorganisir secara profesional oleh orang luar). Maka tumbuhlah di kota, berbagai kawasan kumuh sebagai tempat tinggal mereka. Mereka membangun pemukiman di mana saja yang memungkinkan untuk itu, yang pada umumnya seringkali dianggap sebagai melanggar hukum. Semuanya itu lalu dianggap merupakan beban bagi kota.

Dari gambaran tersebut, maka dapat dipahami bahwa perhatian utama para pakar biasanya lalu dipusatkan pada wilayah-wilayah *interface* antara desa dan kota, tempat terjadinya langsung konflik kepentingan, yaitu daerah pinggiran kota. Demikian juga dapat dipahami bahwa upaya penanganan melalui penataan ruang diprioritaskan pada tata-ruang kota dan sekitarnya. Secara konvensional, perkembangan kota memang dilihat sebagai evolusi tiga tahap, yaitu, tahap kota 'pra-industri', kota industri, dan kota metropolitan.

Namun pandangan konvensional seperti itu secara teoritis

tidak mampu lagi menjelaskan mengapa konflik pertanahan ternyata terjadi tidak hanya di wilayah *interface*, melainkan merebak di mana-mana, khususnya jika dilihat dalam konteks Indonesia. Salah satu pandangan alternatif adalah apa yang dikemukakan oleh para penganut "teori kritis", yang mengidentifikasi terjadinya gejala gerak penduduk yang bersifat khas, yang justru terjadi sebagai akibat dari praktik penataan ruang yang bias kota, dan melahirkan gejala sosial baru yaitu gejala "dekonsentrasi".

Proses dekonsentrasi pada hakikatnya adalah berkebalikan dari proses urbanisasi. Dilihat dari segi gerak penduduk, urbanisasi adalah memusatnya jumlah penduduk ke kota, sedangkan dekonsentrasi adalah proses terlemparnya sebagian penduduk kota ke luar kota, dan terjadilah pemusatan-pemusatan baru yang bercorak fragmentaris kecil-kecil dan menyebar di pinggiran kota. Mereka yang tergusur itu bukan hanya terdiri dari rakyat migran dari desa, melainkan mencakup juga sebagian golongan elit kota yang terpaksa minggir dari pusat kota sebagai akibat penataan ruang yang bias kepentingan modal.

Proses dekonsentrasi merupakan perwujudan dari pembangunan yang tidak seimbang. Dampaknya adalah suatu transformasi panorama sosial yang sangat memprihatinkan, seperti dikemukakan Gottdiener sebagai berikut:

> "Bekerjanya 'ruang-abstrak' telah memecah-belah bukan saja kelompok yang paling tidak berdaya, tetapi juga semua kelompok sosial, sedemikian rupa sehingga kehidupan komunitas lokal telah kehilangan jalan-jalan, kehilangan wilayah penguasaan umum, menjadi tempat-tempat tinggal yang sangat privat .... Wilayah umum yang baru merupakan

> wilayah yang terbungkus ke dalam kotak dunia sosial yang terekayasa oleh logika konsumsi, yaitu berupa berbagai gedung "malls", pusat-pusat pertokoan, restoran, bar, taman-taman rekreasi dan lapangan-lapangan rumput di pinggiran kota" (Gottdiener, 1985, seperti dikutip oleh Morrow (1994: 279). Terjemahan bebas dari saya, GWR).

Menurut Gottdiener, pandangan bahwa urbanisasi merupakan proses alamiah telah "terbongkar sebagai bentuk pengerukan keuntungan oleh para *vested interest* yang bekerja di bidang/ sektor properti, yang dibantu oleh pemerintah dan menyangkut manipulasi pola-pola tata ruang" (Morrow, Ibid).

Pandangan tersebut didasarkan atas apa yang secara historis pernah terjadi di negara Barat. Bagaimana yang terjadi di Indonesia? Saya kira tidak jauh berbeda! Bahkan jika diterapkan pada kasus Jawa Barat, dekonsentrasi itu tidak berhenti pada wilayah pinggiran kota saja, melainkan lebih jauh lagi. Wilayah pertanian di pinggiran kota pun secara berantai akhirnya juga tergusur akibat perluasan kota ataupun pembangunan kompleks perumahan maupun industri. Pada gilirannya, lingkaran luar pun tergusur pula.

Lantas apa yang kemudian terjadi? Mereka (petani) yang tergusur dari wilayah pertanian di pinggiran kota itu tidak semuanya lantas masuk kota, melainkan justru bergerak ke arah sebaliknya. Mereka merangsek ke pedalaman, ke dataran tinggi di kaki gunung-gunung. Inilah yang pernah saya sebut sebagai proses "gunungisasi". Implikasi selanjutnya adalah bahwa daerah pegunungan lalu penuh dengan tanaman pangan yang mengakibatkan rawan erosi. Hal ini melahirkan masalah-masalah baru tersendiri. Karena itu, meskipun wilayah-wilayah pedalaman belum tersentuh kegiatan industrialisasi,

toh di banyak tempat terjadi pula kasus-kasus konflik soal tanah.

Dari uraian tersebut di atas, maka apa yang disebut sebagai konsep tata ruang itu pada hakekatnya tidak lepas dari hasil kompromi berbagai pertarungan penggunaan tanah. Walaupun pada awalnya, dari sisi negara, konsep tata ruang itu dilandasi oleh niat baik dan ideal (yaitu suatu penataan demi menjaga keserasian ruang, mengembangkan 'modernitas', sekaligus melindungi masyarakat, tapi sekaligus juga mengakomodasi dan memfasilitasi investasi), namun dalam praktiknya konsep tata ruang itu mengalami bias sehingga justru menjadi sumber kolusi dan korupsi, serta menimbulkan kerusakan lingkungan secara fisik maupun sosial. Proses "dekonsentrasi" merupakan gejala yang mencerminkan hal tersebut; suatu proses penggusuran tanah secara berantai, yang pada gilirannya mengakibatkan terjadinya konflik yang meluas baik di dataran rendah maupun di pegunungan.

B. Ketika Tanah Menjadi Komoditas

Seiring dengan perubahan sosial dalam berbagai aspeknya, proses alih fungsi tanah memang tidak mungkin bisa dielakkan. Proses perencanaan kota, pengembangan wilayah perumahan dan kawasan industri, dan lain-lain pasti menuntut ketersediaan tanah yang dapat dipenuhi jika dilakukan alih fungsi tanah.

Masalahnya adalah bagaimana menjamin proses alih fungsi itu sejalan dengan perencanaan peruntukan yang baik (termasuk pertimbangan lingkungan), dan bahwa hal itu perlu diatur dengan mempertimbangkan asas keadilan dalam hal

akses rakyat tani terhadap tanah garapan. Sayangnya, kenyataan yang sering ditemui adalah bahwa proses alih fungsi itu lebih didorong oleh aksi-aksi spekulasi tanah. Tanah-tanah rakyat yang sudah digusur ("dibebaskan") itu ternyata tidak dimanfaatkan sesuai dengan "peruntukannya" tetapi banyak yang diterlantarkan. Dan itulah yang menyebabkan terjadinya gejala "dekonstruksi" seperti diuraikan di atas.

Sebagai ilustrasi, data dari pemerintah menunjukkan bahwa tanah-tanah yang telah dialokasikan untuk sektor-sektor tertentu, ternyata sebagian besar diterlantarkan. Sampai dengan tahun 1998 saja tanah-tanah terlantar itu adalah sebagai berikut: untuk perumahan 85% terlantar, untuk industri 88%, untuk jasa/pariwisata 86%, dan untuk perkebunan 74%, terlantar (lihat majalah *Informasi*, No. 224 Th. XVIII, 1988).

Alasan mengapa tanah itu dibiarkan "terlantar" bisa saja dibuat bermacam-macam. Namun menurut saya, di balik itu semua motifnya adalah satu: spekulasi tanah! Dan spekulasi ini terjadi karena tanah telah diperlakukan sebagai komoditas (barang dagangan).

Persoalan tanah yang diperlakukan sebagai komoditas ini bisa dikritisi dari dua sisi: sisi objektif dan sisi normatif. Dari sisi objektif, kita dapat mengacu kepada bermacam teori yang tersedia yang dihasilkan dari penelitian empiris. Dari sisi normatif, acuan kita jelas, yaitu pasal 33 UUD-45 dan Undang-Undang Pokok Agraria 1960 (UUPA), ditambah dengan pokok-pokok pikiran yang pernah dipesankan oleh para pejuang pendiri (*founding fathers*) Republik Indonesia.

Secara objektif teoritis, memperlakukan tanah sebagai komoditas memang tampak rasional dan wajar-wajar saja.

Akan tetapi, perlu diingat bahwa sebenarnya hal itu pada awalnya hanya dipakai sebagai suatu konsep analitis, terutama di Barat, dalam rangka mengembangkan teori ekonomi mengenai perubahan masyarakat Eropa pada saat terjadinya revolusi industri.

Secara elementer kita mengetahui bahwa jika jumlah (tersedianya) suatu benda menjadi langka (relatif terhadap penggunanya) maka benda itu disebut sebagai benda ekonomi. Jika dalam proses pertukarannya benda tersebut dipertukarkan dengan tujuan semata-mata mencari keuntungan, maka benda tersebut menjadi barang dagangan atau "komoditas". Dalam teori ekonomi klasik, kita juga diperkenalkan dengan tiga faktor utama yang menentukan proses produksi, yaitu *tanah*, *tenaga kerja* dan *modal*. Namun sebagai akibat industrialisasi, pentingnya tanah sebagai faktor produksi dianggap menurun ditinjau dari dinamika proses produksi industri yang berbasis perkotaan. Oleh karena itu, sebagai konsep analitis, tanah kemudian dianggap satu kategori dengan modal (modal dan tenaga kerja juga dapat diperlakukan sebagai komoditas, karena itu ada pasar modal). Seperti dikemukakan Harrison (1983: 14), *"Land was conflated into the concept of capital; its unique characteristics thereby distilled out of sight"*.

Namun sebagai benda, tanah sebenarnya mempunyai ciri-ciri yang unik dan khas, yang berbeda dari ciri-ciri benda lainnya, termasuk modal dan tenaga kerja. Keunikan ini sering diabaikan dan karenanya melahirkan praktik-praktik monopoli dan spekulasi tanah. Dari sisi luasan, tanah mempunyai ciri-ciri yang khas; dua di antaranya yang paling utama adalah (Harrison 1983: 28):

(a) Jumlahnya tetap, dunia ini lalu merupakan ekonomi tertutup. Dengan demikian, penguasaan tanah melahirkan kekuasaan.

(b) Umur orang (tenaga kerja) dan umur benda-benda lain terbatas. Begitu juga umur mesin (sebagai benda modal), tetapi *umur tanah tidak terbatas*.

Ciri kedua (b) itulah yang paling fundamental. Kalau buruh mendadak berhenti bekerja, dia bisa mati kelaparan. Kalau mesin tak dipakai dalam waktu lama, bisa karatan. Namun tanah, meski dibiarkan saja selama bertahun-tahun, tetap saja demikian adanya. Oleh karena itu, sistem ekonomi bebas akan memberikan peluang bagi siapa saja yang menguasai tanah untuk berbuat apa saja terhadap tanahnya itu. Inilah yang melahirkan monopoli dan spekulasi tanah, *jika ia diperlakukan sebagai komoditas*.

Revolusi industri ternyata melahirkan sistem kapitalisme, proses komersialisasi, proses komoditisasi, monopoli, serta spekulasi tanah. Kritik terhadap adanya monopoli dan spekulasi tanah memang bukan hal yang baru. Sudah sejak lebih dari seratus tahun yang lalu, para pakar dari berbagai aliran pun melontarkan kritiknya. Satu di antaranya adalah Henry George. Pada tahun 1879 dia menerbitkan bukunya berjudul *Progress and Poverty* yang menjadi *best seller* saat itu. Namun "anehnya sekarang ini hanya sedikit pakar yang mengenal buku itu" (Harrison, *Ibid*: 17). Sekalipun buku itu kuno, tetapi sekarang menjadi relevan kembali karena ternyata bukti-bukti empiris yang ada sekarang telah menunjukkan kebenaran hipotesis-hipotesis yang dikemukakan Henry George (lihat berbagai data dalam Harrison, 1983). Barangkali itulah

sebabnya pada ulang tahun seabad terbitnya buku tersebut, pada tahun 1979, buku itu dicetak ulang.

Salah satu ciri sistem kapitalisme pasar bebas adalah bahwa ekonomi dunia selalu mengalami resesi secara periodik. Menurut salah satu hipotesis Henry George, sebab yang paling mendasar bagi terjadinya resesi ekonomi adalah karena adanya monopoli dan spekulasi tanah.[2] Seperti telah disinggung di atas, Fred Harrison telah membuktikan kebenaran hipotesis ini. Memang diakui, buku Henry George sedikit diwarnai pertimbangan moral. Pesan buku itu antara lain menyebutkan bahwa sumber daya alam tidak memerlukan biaya produksi karena benda tersebut merupakan karunia Tuhan. Dengan demikian, secara sah sebenarnya sumber daya alam adalah milik setiap orang. Oleh karena itu, distribusi sumber daya alam haruslah adil. Agar adil dan secara ekonomi menjadi efisien, maka syaratnya tidak boleh ada monopoli atas tanah. Dalam menjabarkan pandangan George ini, Harrison menambahkan:

> "... monopoli tanah menggerogoti proses kreatif. Sebab, si pemonopoli, modalnya hanya berupa usaha memperoleh jaminan hukum legal atas hak penguasaan tanah, tetapi kemudian dapat mengklaim bagian kekayaan (hasil) yang diciptakan orang lain, sebagai imbalan dari sesuatu yang tidak lain adalah sekedar "izin" untuk menggunakan tanah itu. *This is the economics of the bandit sanctified by law* (inilah sistem ekonomi bandit yang dijamin oleh hukum)" (Harrison 1983: 19).

---

[2] Krisis ekonomi global yang dewasa ini terjadi juga tidak lepas dipicu oleh spekulasi tanah.

Apabila kita kesampingkan dulu pertimbangan moral, secara ekonomis rasional pun monopoli dan spekulasi tanah mengakibatkan dampak paling buruk, yaitu terjadinya *pengangguran* dan *terhambatnya produksi*. Penjelasan yang lebih lengkap, argumentasi yang canggih, dan data yang lebih konkrit dan rinci, dapat dibaca lebih lanjut dalam buku Fred Harrison (1983), *The Power in The Land: An lnquiry to Unemployment, the Profits Crisis and Land Speculation*. Dalam uraian ringkas ini cukuplah ditekankan bahwa baik secara moral maupun rasional, monopoli dan spekulasi tanah memang pantas untuk ditolak. Dan monopoli dan spekulasi tanah ini terjadi karena tanah dianggap sebagai komoditas.

Pertanyannya, bukankah hal ini adalah proses yang wajar? Artinya, kalau orang boleh melakukan spekulasi atas benda lain yang juga komoditas, mengapa ia tidak boleh berspekulasi atas tanah jika tanah dianggap komoditas? Bukankah hal itu sudah terjadi secara nyata dalam masyarakat? Di sinilah letak perlunya dilihat pandangan normatif, mengapa sikap memperlakukan tanah sebagai komoditas pun perlu ditolak.

Namun sebelum merujuk pada acuan formal/ legal berupa undang-undang, ada baiknya disinggung dulu di sini bagaimana pandang-an mengenai tanah dari salah satu pejuang dan pendiri Republik Indonesia, yaitu Bung Hatta. Di antara para pejuang kemerdekaan yang peduli mengenai masalah pertanahan, Bung Hattalah yang saat itu telah mempunyai kepakaran ekonomi secara formal. Oleh karena itu, pesan-pesan beliau ini penting untuk diketahui (Lihat, I Made Sandi, 1991; juga Suhendar, 1995).

Dalam salah satu pidato beliau di Yogyakarta pada tahun

1946, terkandung suatu pandangan mengenai masalah pertanahan. Apabila diperinci, pesan itu terdiri dari sepuluh butir, empat di antaranya relevan disebutkan di sini yaitu:

1) Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang seorang untuk menindas dan memeras hidup orang banyak.
2) Pemilikan tanah yang sangat luas oleh seseorang di mana terdapat jumlah penggarap yang besar adalah bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil.
3) Tanah tidak boleh menjadi "obyek perniagaan" yang diperjualbelikan semata-mata untuk mencari keuntungan (dalam bahasa sekarang: tanah tidak boleh diperlakukan sebagai komoditas).
4) Seharusnya tidak terjadi pertentangan antara masyarakat dan negara, karena negara itu *alat masyarakat*_untuk menyempurnakan keselamatan umum.

Jika diperhatikan, pesan-pesan Bung Hatta di atas (termasuk enam butir lainnya yang tak disebutkan di sini) ternyata serupa benar dengan jiwa dan isi pasal-pasal UUPA 1960. Jiwa UUPA secara jelas mengamanatkan bahwa tanah tidak boleh diperlakukan sebagai komoditas. Ada dua pasal dalam UUPA yang merupakan "pagar" bagi praktik-praktik monopoli dan spekulasi tanah, yaitu Pasal 13 dan Pasal 26. Dalam Pasal 13 ayat (2) disebutkan bahwa "Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta". Ayat ini jelas mengamanatkan *monopoli tanah harus dilarang*. Bahkan usaha-usaha pemerintah pun jika bersifat monopoli, harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Pada ayat (3) pasal yang sama dinyatakan pula bahwa "usaha-usaha pemerintah

dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli *hanya* dapat diselenggarakan dengan undang-undang".

Dalam Pasal 26 ayat (1) ditentukan bahwa: "Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah". Pada bagian penjelasan Pasal 26 ayat (1) tersebut dinyatakan bahwa

> "... pemakaian tanah atas dasar sewa, perjanjian bagi hasil, gadai, dan sebagainya itu tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar *free fight*, akan tetapi pemerintah akan memberikan ketentuan-ketentuan tentang cara dan syarat-syaratnya agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan dicegah cara-cara pemerasan".

Dua pasal di atas jelas mengamanatkan bahwa pada hakikatnya *tanah tidak* diperlakukan sebagai "komoditas". Hal ini tidak berarti tidak ada jual beli tanah. Bukan! Hal yang ingin dicegah adalah praktik jual beli yang bersifat spekulasi sebagai akibat memperlakukan tanah sebagai "komoditas".

Bagaimana jika hal ini dilihat dari pandangan Undang-undang Dasar 1945? Dalam membahas masalah tanah yang dikaitkan dengan UUPA, pasal 33, UUD 45, dan sila kelima Pancasila, seorang ilmuwan asing menyatakan sebagai berikut:

> *"Land in this context is seen as the provider of food and clothing. This view, it should be noted, is* in direct contrast *to the western concept of land as an economic or commercial commodity to be bought and sold in a market economy with financial return as the main consideration"*
>
> Terjemahan: "Dalam konteks ini tanah dilihat sebagai

> penyedia pangan dan sandang. Pandangan ini, mesti ditegaskan, *berlawanan tajam* dengan konsep Barat mengenai tanah sebagai komoditas ekonomi atau komersial yang dapat diperjualbelikan dalam pasar ekonomi dengan pertimbangan utama memperoleh keuntungan finansial" (MacAndrews, 1987:21).

Jadi jelas bahwa baik UUD 45 maupun UUPA 1960 mengandung amanat tanah bukan "komoditas" seperti dalam konsep Barat. Sebaliknya, UUPA 1960 dimaksudkan sebagai sarana hukum untuk memberikan dasar bagi terciptanya sistem perekonomian yang adil dan merata. Inilah pengertian prinsipil mengapa UUPA didasarkan atas hukum adat (Pasal 5). Dalam hal ini yang dimaksudkan bukanlah dalam arti "menghidupkan kembali hukum adat", tetapi bahwa konsep tentang hak-hak atas tanah dalam UUPA digali dari konsep-konsep hukum adat, bukan dari konsep Barat. Itulah sebabnya hak *eigendom* (hak milik mutlak) dari hukum Barat dihapuskan, dan ditekankan adanya *fungsi sosial* dari tanah. Apabila pada kenyataannya "fungsi sosial" ini oleh rezim Orde Baru justru dimanfaatkan tidak sebagaimana mestinya, itu adalah isu lain.

Di dalam membahas acuan normatif ini, ada dua hal yang harus dicatat. Pertama, hukum itu dirumuskan selalu atas dasar asumsi bahwa para penyelenggara negara adalah orang baik-baik yang akan selalu mematuhi undang-undang. Dalam praktiknya, asumsi tersebut tidak selamanya benar, sebagaimana praktik kebijakan pada masa Orde Baru. Kedua, secara sepintas lalu, acuan-acuan normatif tersebut memberikan kesan terlalu *interventionistic*. Akan tetapi, sesuai dengan pandangan Henry George, dalam masalah monopoli dan spekulasi

tanah, justru pemerintah memang harus banyak campur tangan.

Pernyataan MacAndrews di atas menunjukkan bahwa justru orang asing dapat memberikan tafsiran yang lebih benar. Seperti juga kata Henry George, jika orang tidak mau memahami masalah pertanahan sebagai masalah yang penting dan mendasar, maka usaha apapun untuk mengurangi kemiskinan akan cenderung gagal. Adapun bangsa Indonesia sendiri, yang selama rezim Orde Baru hidup dengan "tiada hari tanpa ucapan UUD-45 dan Pancasila", justru memandang dan mau memperlakukan tanah sebagai komoditas. Mengherankan memang! Namun tidak mengherankan jika kita mau berusaha memahami apa yang menjadi tujuannya. Yaitu, Orde Baru memang mengambil kebijakan "pintu-terbuka" yang semakin lama semakin lebar: melaksanakan pembangunan dengan menggantungkan diri pada utang luar negeri, bantuan asing, dan mengundang modal asing. Istilah utang luar negeri merupakan "pelengkap" tampaknya harus diartikan sebagai "semakin lama harus semakin lengkap", utang luar negeri semakin menumpuk, investasi modal asing semakin didorong. Oleh karena itu, kebijakan memperlakukan tanah sebagai komoditas tidak lain bertujuan untuk menciptakan sistem pasar tanah sedemikian rupa sehingga dapat memfasilitasi masuknya investasi asing. Hal ini nyata-nyata bertentangan dengan jiwa UUPA dan pesan-pesan Bung Hatta tersebut di atas.

Akibatnya, kita semua telah menyaksikan berbagai kenyataan empiris yang pada hakikatnya sangat bertentangan dengan amanat UUPA dan butir-butir pesan Bung Hatta di atas. Misalnya, orang tega menggusur tanah rakyat hanya

sekedar untuk membangun lapangan golf. Pada sejumlah kasus sengketa tanah, ternyata masyarakat bertentangan dengan negara. Pada kasus-kasus tanah perkebunan, kehutanan, PIR, dan sebagainya terdapat kesan kuat bahwa seringkali pemerintah cenderung memihak kepentingan modal daripada kepentingan rakyat. Demikianlah, berbagai kebijakan pembangunan kita mengidap bias yang besar terhadap kepentingan modal, yang kebanyakan merupakan modal asing.

Semua itu akhirnya menimbulkan pertanyaan di kalangan masyarakat, apakah selama ini kita telah mengingkari cita-cita kemerdekaan? Ataukah, semua itu terjadi karena pada dasarnya kita memang tidak tahu apa sebenarnya arti cita-cita kemerdekaan itu sendiri? Jawabannya: *Wallahu a'lam*!

3
Perbedaan Konsepsi Agraria: Antara Hukum Formal dan Hukum Adat

Salah satu syarat dasar bagi suksesnya kebijakan pertanian dan/ atau pedesaan di negara-negara Dunia Ketiga adalah pemahaman terhadap hukum agraria, baik yang berupa undang-undang formal/ legal maupun hukum-hukum adat setempat (Werner Röll 1983: 1-2). Tanpa ini, dalam pelaksanaan program pembangunan akan sering terjadi kontroversi dan benturan, seperti yang sering terjadi di Indonesia ini. Di satu pihak terjadi "konflik hukum versus *'policy'*". Di lain pihak, dalam masyarakat terjadi apa yang dalam sosiologi disebut "konflik hukum versus *mores*".

Terkait dengan yang terakhir ini, dalam bidang agraria juga terjadi perbedaan antara mereka yang menggunakan hukum positif dan mereka yang berada dalam dunia adat, yaitu menyangkut persepsi dan konsepsi mengenai berbagai macam hak atas tanah. Kesenjangan di antara dua hal ini merupakan sumber konflik yang sampai saat ini paling sulit dipecahkan,

dan agaknya masih memerlukan suatu proses pencapaian konsensus yang memakan waktu panjang.

Dalam keadaan seperti itu, maka *law enforcement* (penegakan hukum) kalaupun dilakukan, biasanya tidak akan efektif. Hal ini lalu dirasakan sebagai "tidak ada kepastian hukum", padahal ketidakpastian itu adalah akibat dari akar masalah yang lebih kompleks.

Sebenarnya, hal terpenting dalam mengenal dan memahami hukum agraria, khususnya hukum formal/ legal, adalah bukan sebatas memahami "hukum formal" atau "hukum positif"-nya saja, melainkan lebih-lebih adalah memahami "konsep hukum" yang dipakai, filsafat hukum yang melandasinya, serta latar belakang proses terjadinya suatu produk hukum. Kekurangpahaman terhadap hal-hal inilah yang menyebabkan terjadinya "ketidaksesuaian" dan "konflik" yang disinggung di atas. Oleh karena itu, di bawah ini akan diuraikan bagaimana kedudukan hukum adat dalam hukum agraria nasional.

A. Makna Hukum Adat dan Hak Ulayat

Pada umumnya, hukum adat adalah aturan-aturan yang tak tertulis (tidak terkodifikasi). Seorang pakar hukum adat kita, Almarhum Prof. Dr. Mr. Soekanto, pernah mendefinisikan hukum adat sebagai: "kompleks adat-adat yang tidak dikitabkan, *tidak dikodifisir*, bersifat *paksaan* dan mempunyai *sanksi*, jadi mempunyai *akibat hukum*" (Soekanto 1954: 2). Menurut Van Vollenhoven, yang juga dikutip oleh Prof. Soekanto, "hukum adat Indonesia ialah hukum Melayu-Polinesia ditambah dengan di sana-sini (sebagian kecil) hukum agama" (Soekanto 1954: 50-54).

Secara sosiologis, hukum adat berbeda dari hukum positif (legal/ formal) bukan saja karena yang satu tak terkodifisir dan yang lain terkodifisir, tetapi juga karena hukum positif itu lahir secara *ditetapkan (enacted)*, sedangkan hukum adat timbul sendiri melalui proses panjang, dalam perjalanan sebuah masyarakat. Namun baik hukum positif yang berupa undang-undang, peraturan dan sebagainya, maupun hukum adat, adat istiadat dan sebagainya; secara sosiologis dapat dipandang sebagai masuk dalam satu kategori yang disebut *norma*. Norma adalah prinsip-prinsip pengatur yang menjadi pedoman bagi manusia, bagaimana seharusnya manusia berkelakuan. Bentuk dan sifat dari "norma" itu ada bermacam-macam. Bierstedt, misalnya, mendaftar sebanyak empat belas macam norma, namun kemudian ia menyederhanakannya menjadi tiga: "*folkways*" (adat istiadat; kebiasaan), "*mores*", dan "hukum" (Bierstedt 1970: 212*ff*).

Dalam pandangan sosiologi, apa yang di Indonesia dikenal sebagai "hukum adat" pada dasarnya lebih mengacu kepada "*mores*" daripada kepada "hukum". Pada umumnya di dunia, "*mores*" itu lebih kuat dalam masyarakat yang kecil (komunitas), budaya tulis belum berkembang luas, dan pembagian pekerjaan belum rumit. Masyarakatnya relatif homogen, setiap warga saling kenaI satu sama lain. Namun dalam masyarakat yang lebih kompleks, hubungan sosial menjadi kompleks pula. Bukan lagi hubungan pribadi, tapi hubungan-hubungan itu lebih didasarkan pada fungsi dari status, karena banyaknya berbagai kelompok sosial yang saling tumpang tindih, yang masing-masing mempunyai "*mores*"-nya sendiri-sendiri. Karena itu diperlukan hukum (legal). "Hukum" terbentuk dalam

masyarakat yang mempunyai organisasi politik, yaitu pemerintah. Seperti telah disebutkan, hukum itu "ditetapkan", dibuat oleh pembuat undang-undang, ditafsirkan dan diterapkan oleh pengadilan, dan ditegakkan/ dipaksakan *(enforced)* oleh aparat penegak (yaitu kepolisian).

Dalam berbagai masyarakat di dunia sekarang ini, konflik antara "hukum" (legal) dan "*mores*" bukan saja mungkin tetapi bahkan sudah sering terjadi. Dalam banyak kasus, "*mores*"-lah yang keluar sebagai pemenang (Bierstedt, 1970: 223-224). Namun dalam banyak kasus yang lain, hukum positif-lah yang menang. Situasi ketidaksesuain semacam ini lazim didapati di negara-negara yang tergolong dalam Dunia Berkembang.

Adapun aspek hukum adat yang secara khusus terkait dengan agraria adalah apa yang dikenal sebagai "hak ulayat". Istilah ini awalnya berasal dari masyarakat hukum adat di Minangkabau, tetapi oleh UUPA diangkat ke atas secara nasional untuk mengacu kepada, atau mewakili, hak-hak yang sejenis dalam berbagai masyarakat hukum adat yang ada di seluruh Indonesia. Adapun yang dimaksud dengan hak ulayat ini adalah hak suatu komunitas secara keseluruhan (persekutuan hidup atau masyarakat hukum adat) atas tanah-tanah yang diduduki, atas pohon-pohon, kolam-kolam, dan benda-benda yang berada di bawah maupun di atas permukaan tanah, dalam suatu wilayah yang dikuasainya. Van Vollenhoven menyebut hak ini dengan istilah "*beschikkingsrecht*" (bahasa Belanda).

Di luar Minangkabau, hak-hak sejenis (yang isinya secara detail bisa berbeda-beda) dikenal dengan istilah yang berlainan, misalnya:

- di Ambon: Patuanan;
- di Kalimantan: Panjampeto; Pawatasan;
- di Bali: Prabumian;
- di Jawa: Wewengkon; dll.

B. Hukum Adat dalam UUPA 1960

Sebagaimana kita ketahui, hukum agraria nasional yang sah dan berlaku secara formal adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau lebih dikenal dengan istilah UUPA. Konsep hukum tanah yang melandasi UUPA adalah konsep hukum adat. Inti konsep ini dinyatakan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 dalam UUPA. Dalam Pasal 5 dinyatakan:

> "*Hukum agraria yang berlaku* atas bumi, air dan ruang angkasa ialah *hukum adat, sepanjang tidak bertentangan* dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan Sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama."

Di samping Pasal 5, juga yang lebih eksplisit menyebut "hak ulayat" adalah Pasal 3, yang menentukan bahwa:

> "*...pelaksanaan* hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, *sepanjang menurut kenyataannya masih ada*, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan *kepentingan nasional dan negara*, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."

Bersumber dari dua pasal tersebut di atas itulah kemudian isu mengenai "hak ulayat" dan mengenai "hukum adat" pada umumnya lalu menjadi bahan perdebatan di berbagai kalangan masyarakat (baik di antara para pakar hukum adat sendiri, maupun di kalangan lain seperti perguruan tinggi, praktisi hukum, LSM dan lain-lain). Pokok masalah yang biasanya menjadi perdebatan adalah di sekitar dua pertanyaan berikut:

1) Kalau UUPA sudah menjadi hukum positif (sudah disahkan dan diundangkan) maka logikanya "yang berlaku" adalah UUPA, bukan hukum adat! Tetapi mengapa diktum Pasal 5 berbunyi demikian. Apa yang dimaksudkan dengan Pasal 5 UUPA itu? Jadi hal tersebut membingungkan.
2) Sekarang kalau kita terima dulu tafsiran bahwa UUPA itu memang hukum adat, maka pertanyaannya, hukum adat yang mana? Sebab, menurut Van Vollenhoven, di wilayah Indonesia tercakup 19 macam wilayah hukum adat.

Pertanyaan pertama tersebut memang sulit dijawab karena rupanya sudah tidak terdapat lagi tokoh-tokoh yang terlibat dalam perumusan Pasal 5 itu, yang bisa dijadikan saksi sejarah. Pertanyaan kedua mengundang berbagai macam tafsiran. Pada umumnya, perbedaan interpretasi semata-mata hanya didasarkan atas bunyi diktum kedua pasal tersebut saja. Soalnya, di dalam lampiran "Penjelasan" pun uraiannya kurang jelas. Inilah yang mengundang banyak penafsiran, antara lain:

a) Boedi Harsono (1975): Hukum Agraria (kita) adalah hukum adat yang sudah "*disaneer*" dan disempurnakan, sehingga "dimodemisir".
b) Sudargo Gautama (1973): Hukum adat yang sudah "di-*re-tool*".

c) Seminar BPHN: Hukum adat diartikan hukum Indonesia asli, yang tidak tertulis, dalam bentuk perundang-undangan Republik Indonesia yang di sana-sini mengandung unsur agama.
d) A.P. Parlindungan (1973): Hukum adat yang telah dihilangkan sifat-sifatnya yang khusus kedaerahan dan diberi sifat nasional.
e) Soekanto (1954): Dasar hukum adat itu harus diartikan bukan untuk menghidupkan kembali hukum adat tetapi bahwa "konsep-konsep tentang hak-hak atas tanah digali dari (didasarkan atas) konsep-konsep dari hukum adat, bukan dari konsep Barat".

Menurut hemat saya, walaupun hanya tersirat dinyatakan dalam UUPA, yang dimaksud "Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat" adalah bahwa pengertian-pengertian mengenai hak-hak atas tanah (dan sumber-sumber agraria lain) yang dipakai di dalam UUPA adalah pengertian yang berasal dari hukum adat, bukan menurut pengertian Barat (Belanda). Dalam hal ini saya sependapat dengan Prof. Dr. Mr. Soekanto.

Sebagai misal, sebelum datangnya orang Barat, kita tidak mengenal konsep "hak-milik" dalam pengertian Barat (*eigendom*, *property*). Dalam pengertian adat, konsep hak-milik tanah mempunyai "isi" yang berbeda. Penerimaan atas konsep adat ini sebagai dasar UUPA sesungguhnya mengandung banyak konsekuensi. Beberapa konsekuensi itu antara lain adalah bahwa hak milik atas tanah tidak bersifat mutlak karena tanah juga memiliki fungsi sosial. Oleh karena itu, tanah tidak boleh menjadi obyek spekulasi, tanah tidak boleh menjadi

obyek investasi, dan monopoli di bidang agraria dilarang. Bahkan monopoli oleh Pemerintah pun harus diatur dengan undang-undang (Budi Harsono 1990). Dan inilah yang agaknya kurang dipahami oleh banyak orang. Maka timbullah "konflik hukum versus *'policy'*", atau "konflik antara hukum positif dan hukum adat", dan lain-lain. Selama hal ini tak terselesaikan, maka *law enforcement* tak akan mungkin efektif karena benturan antara "hukum" dan "*mores*" akan terus berlangsung.

Namun dalam hubungan semua itu, sebagai penutup bab ini ada baiknya kalau diperhatikan kata-kata dari seorang pakar lain, seperti yang dikutipkan di bawah ini:

> "In all societies, the law can serve to freeze the existing structure of society to give an aura of respectability and legality to serve injustice, or, it can serve to bring about greater justice by ordering the reallocation of resources and greater balances of rights and obligations. *But what the law cannot accomplish is to modify the existing political power structure. (because) It is only a mirror of the power structure*." (E. Feder dalam R. Stavenhagen (1970: 190-191); cetak miring dan kata dalam tanda kurung berasal dari penulis, GWR).

Dalam kaitan dengan "struktur kekuasaan" ini, tampaknya memang masih akan dibutuhkan proses panjang untuk pencapaian konsensus yang komprehensif mengenai isu pertentangan hukum legal dengan hukum adat ini.

4
Tumpang Tindih Hukum dan Kebijakan Agraria

Masalah agraria lain yang sudah banyak diungkap dan dibahas adalah masalah tumpang tindih dan silang sengkarut di antara produk-produk hukum dan kebijakan di bidang agraria, atau yang terkait dengan agraria. Berbagai kelembagaan yang mengelola sumber-sumber agraria saling berjalan sendiri, dengan UU sektoralnya masing-masing, dan bahkan saling bentrok satu sama lain.

Kesemrawutan hukum dan kebijakan agraria semacam ini tak bisa dilepaskan dari perubahan orientasi kebijakan pada masa Orde Baru. Seperti diketahui, salah satu tujuan lahirnya UUPA 1960 sebenarnya adalah membangun kesatuan hukum nasional di bidang agraria untuk menghilangkan "dualisme hukum" yang diwariskan pemerintah kolonial. Pada masa kolonial, dualisme ini terjadi karena di samping tunduk kepada UU Agraria 1870, ada tanah-tanah yang tunduk kepada hukum adat. Tetapi pada masa Orde Baru, seperti dikemukakan Hari

Kartono dkk (1989: 56), "bukan saja dualisme, malahan lahir 'pentalisme'. Ada tanah yang tunduk kepada UUPA 1960, ada yang tunduk kepada UU No. 11/ 1967, ada yang tunduk kepada UU No. 5/ 1967, ada yang tunduk kepada UU No. 4/ 1982, dan ada yang tunduk kepada hukum adat."[1]

Memang, dasar kebijakan sosial-ekonomi Orde Baru bertolak belakang seratus delapan puluh derajat dari dasar kebijakan pemerintahan sebelumnya, sehingga muncul berbagai kesemrawutan di atas. Khusus mengenai kebijakan agraria, isu utama pada masa sebelum Orde Baru adalah pelaksanaan UUPA 1960, khususnya pelaksanaan "land reform". Konflik yang terjadi saat itu dapat dipandang sebagai konflik horizontal, yaitu antara yang pro dan yang kontra land reform.

Pada masa Orde Baru, UUPA 1960 ini selama ± 13 tahun di-"peti-es"-kan. Artinya, secara resmi belum dicabut, akan tetapi isinya tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Sementara itu, pada tahun 1967 lahir tiga Undang-Undang yang sama sekali tidak merujuk kepada UUPA 1960 yaitu UU No. 1/ 1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 5/ 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, dan UU No. 11/ 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.

---

[1] *Catatan penyunting:* Ketiga UU di tersebut di atas berturut-turut adalah mengenai pertambangan (UU No. 11/1967), kehutanan (UU No. 5/1967), dan pengelolaan lingkungan hidup (UU No. 4/1982). Ketiga UU ini sudah diamandemen menjadi UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; dan UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dengan demikian, ketika UUPA 1960 dikukuhkan kembali pada tahun 1978, maka "nasi sudah menjadi bubur". Artinya, ketiga UU 1967 tersebut sudah terlanjur berjalan selama lebih dari sepuluh tahun sehingga tumpang tindih hukum pun tidak terelakkan. Akibatnya, pengukuhan kembali UUPA 1960 itu justru bersifat manipulatif karena penerapannya kemudian banyak disalahgunakan.

Berbekalkan ketiga UU tersebut, Orde Baru menjalankan dan mensakralkan ideologi "pembangunan" yang ditandai oleh: ketergantungan pada hutang dan bantuan dari luar negeri, tumpuan kepada "yang besar" (*betting on the strong*) dengan harapan terjadinya "tetesan ke bawah" kepada "yang kecil"; dan pengabaian masalah agraria sebagai masalah mendasar. Dalam pengertian demikian, maka Orde Baru merupakan salah satu negara berkembang yang mengambil pendekatan "jalan pintas" atau b*y-pass approach* (Lihat, Christodoulou, 1990). Dalam pendekatan ini makna masalah agraria ditafsirkan sebagai masalah pangan belaka sehingga kalau memang ada jalan pintas mengatasi masalah pangan, kenapa susah-susah melakukan Reforma Agraria. Langsung saja masalah pangan itu ditangani, yakni melalui Revolusi Hijau. Begitulah logika pendekatan "jalan pintas" itu. Kesalahan tafsir inilah yang menjelaskan mengapa meski soal pangan sudah bisa diatasi melalui swasembada pangan, namun konflik agraria bukannya mereda, bahkan malah menjadi makin marak. Sebab, konflik agraria pada hakikatnya mencerminkan terjadinya pelanggaran HAM dan terusiknya rasa keadilan.

Pengejaran pertumbuhan ekonomi semata (sementara Reforma Agraria tidak dijalankan) telah melahirkan kebijakan-

kebijakan di berbagai sektor di luar pertanian (perumahan, pembangunan industri, infrastruktur, dan lain-lain) yang menyebabkan kian tumpang tindihnya peraturan-peraturan pertanahan. Sementara masuknya arus investasi modal-modal internasional tentu juga menuntut terjaminnya fasilitas-fasilitas pemanfaatan tanah. Akibatnya hak-hak rakyat sering digusur, disisihkan dan dikalahkan demi memfasilitasi para pemodal internasional, demi mengejar pertumbuhan ekonomi yang amat didewa-dewakan oleh pemerintah Orde Baru.

Untuk memberi pembenaran atas semua itu, maka landasan hukum formalnya direkayasa, termasuk dengan cara memanipulasi beberapa ketentuan dalam UUPA 1960. Inilah sebetulnya yang menjadi akar masalah ketidakpastian hukum di negara kita karena aturan hukumnya sendiri sudah direkayasa.

Keadaan ini di masa Orde Baru diperparah dengan adanya kesenjangan antara apa yang tertulis sebagai hukum formal dengan apa yang dinyatakan dan dipraktikkan oleh para penyelenggara negara. Hal ini semakin menimbulkan rasa ketidakpercayaan rakyat. Dan ketika ketidakpercayaan ini kian menumpuk, maka muncullah berbagai macam gugatan hukum oleh rakyat yang rasa keadilannya dipermainkan. Namun ketika hampir semua gugatan rakyat yang diperjuangkan lewat jalur hukum formal itu gagal, dan rakyat hampir selalu dikalahkan dalam sidang pengadilan, maka perlawanan rakyat pun terpaksa mengambil landasan yang lain. Inilah sebabnya mengapa sekarang ini isu hukum adat menjadi sangat marak di tanah air.

5
Konflik Agraria

A. Pengertian

Secara teoretis, para ilmuwan sosial mendefinisikan konflik secara berbeda-beda, tergantung dari cara pandang masing-masing. Namun secara umum, salah satu definisi konflik dalam ilmu sosial adalah "suatu situasi proses, yaitu proses interaksi antara dua atau lebih individu atau kelompok dalam memperebutkan obyek yang sama demi kepentingannya". Berkaitan dengan konflik agraria, maka objek yang sama yang diperebutkan itu berupa tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, seperti air, tanaman, tambang, dan juga udara yang berada di atas tanah bersangkutan.

Apabila proses interaksi antara dua atau lebih individu atau kelompok itu baru pada tahap "berlomba" untuk saling mendahului merebut objek-objek agraria tersebut, maka sifatnya masih dalam batas "persaingan". Akan tetapi pada saat mereka saling berhadapan satu sama lain untuk memblokir

jalan lawan, maka di situlah terjadi "situasi konflik". Dengan demikian, *"konflik adalah bentuk ekstrim dan keras dari persaingan"* (*Cf.* T.F. Hoult, 1969).

Pada dasarnya, semua jenis konflik agraria timbul sebagai akibat dari adanya ketidakserasian/ kesenjangan terkait sumber-sumber agraria, khususnya empat bentuk kesenjangan yang telah diulas di atas (kesenjangan dalam penguasaan, peruntukan, persepsi dan konsepsi, serta hukum dan kebijakan yang saling bertentangan). Oleh karena itu, dalam memahami konflik agraria ini kunci utamanya adalah kesadaran kita bahwa tanah merupakan sumberdaya alam yang sangat vital, yang melandasi hampir semua aspek kehidupan manusia. Tanah bukan sekedar aset, tetapi juga merupakan *basis bagi teraihnya kuasa-kuasa ekonomi, sosial dan politik*. Maka ketimpangan dalam hal akses terhadap tanah ini akan sangat menentukan corak sebuah masyarakat dan dinamika hubungan antar lapisan di dalam masyarakat tersebut.

B. Sekilas Latar Sejarah Konflik Agraria di Indonesia

Manifestasi konflik agraria di Indonesia seringkali bersumber dari berbagai macam sebab, tergantung pada konstelasi sosial-politiknya. Sebelum Perang Dunia II (PD-II), khususnya lagi dalam paroh kedua abad XIX sampai dengan awal abad XX, konflik agraria terutama merupakan akibat dari penerapan Undang-Undang Agraria kolonial Belanda 1870. Namun sejauh ini belum banyak penggambaran yang mendalam dan rinci mengenai periode ini, kecuali beberapa karya Prof. Dr. Sartono Kartodirjo (misalnya tentang sejarah pemberontakan petani Banten). Pada umumnya berbagai konflik

agraria saat itu berkisar di sekitar masalah lahirnya perkebunan-perkebunan besar sebagai pelaksanaan UU Agraria 1870 tersebut. Kasus perkebunan karet di dekat Banjar (Ciamis) tahun 1905; kasus konflik di desa Cisarua dan Kraja di Kabupaten Subang tahun 1913-1914; kasus Sawah Rawa Lakbok (di daerah Ciamis) dalam akhir dekade 1920-an; kasus desa Gempolsewu di Kabupaten Kendal sekitar tahun 1912; semuanya ini hanya beberapa contoh saja bahwa sumber-sumber konflik itu adalah lahirnya "hak *erfpacht*" (sekarang HGU) yang memberi jalan bagi lahirnya perkebunan-perkebunan besar dan menggusur tanah pertanian rakyat. Banyak sekali kasus-kasus serupa yang terjadi di wilayah lainnya, seperti di Sumatera Timur, Sulawesi Selatan, Minahasa, daerah Blitar, dll. (Lihat, M. Tauchid 1952).

Ketika pecah PD-II, dan Belanda hengkang dari Indonesia karena dikalahkan Jepang, maka banyak perkebunan besar milik pengusaha Belanda (dan asing lainnya) ditinggalkan dan terlantar. Dalam situasi perang inilah pemerintah militer Jepang memaksakan penyerahan sebagian padi yang diproduksi petani. Rakyat juga didorong mengolah tanah perkebunan yang ditinggalkan pengusaha asing dan menanaminya dengan bahan perbekalan perang, seperti jarak dan sereh wangi. Dengan ijin dan dorongan pemerintah Jepang itulah maka tercipta persepsi di kalangan rakyat bahwa mereka telah memperoleh kembali tanah mereka yang dulu, melalui rekayasa hukum, dirampas oleh Belanda. Namun di jaman pendudukan Jepang itu pula tercatat adanya pemberontakan petani di Indramayu pada tahun 1944 karena rakyat tidak sanggup lagi menanggung penindasan yang dilakukan oleh pemerintah

militer Jepang (Lihat Shigeru Sato 1994).

Setelah Proklamasi Kemerdekaan dan selama masa Revolusi Fisik, penggarapan tanah perkebunan oleh rakyat ini tetap berlanjut dan memang dibiarkan, karena sejak dari awal para pendiri RI memang sudah mempunyai semacam *"grand design"* untuk melaksanakan pembaruan agraria, yang salah satu intensinya adalah menghapus hak *erfpacht* (konversi menjadi HGU hanyalah bersifat transisional) (Lihat, M. Tauchid 1952, Jilid II, hlm. 112 ff). Tanah perkebunan besar itu nantinya akan dibagikan kepada petani penggarap, dan sebagian tetap sebagai perkebunan besar tetapi dikelola oleh negara melalui koperasi-koperasi.

Namun kemudian, celakanya, hasil perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB) pada 1949 telah menjungkirbalikkan kebijakan tersebut.[1] Salah satu syarat pengakuan kedaulatan Indonesia antara lain adalah aset milik Belanda harus dikembalikan dan dijamin. Implikasinya antara lain adalah rakyat yang sejak masa pendudukan Jepang telah menggarap tanah perkebunan diharuskan untuk diusir dari wilayah perkebunan, untuk selanjutnya wilayah itu diserahkan kembali kepada pemegang haknya semula (para pengusaha asing).

Pada tahun 1957, karena Belanda terus mengulur-ulur penyelesaian Irian Barat, maka Indonesia secara sepihak membatalkan perjanjian KMB. Selanjutnya pada tahun 1961, dengan landasan UUPA 1960, Indonesia mulai melancarkan program land reform. Namun pelaksanaan program ini agak

[1] Mengenai hasil perjanjian KMB ini secara lebih lengkap, lihat uraian pada Sub Bab C di bawah.

tersendat-sendat karena terhambat oleh berbagai kekuatan yang anti-reform (baik asing maupun domestik). Pada tahun 1965, Presiden Soekarno mencanangkan "Tahun Berdikari" (Takari). Dan tak lama kemudian, Presiden Soekarno pun mulai dirongrong dan kemudian digulingkan.

Penggantinya, pemerintah Orde Baru, kembali menjungkirbalikkan proses itu. Sekalipun tidak berarti memberlakukan kembali perjanjian KMB, tetapi kebijakan yang diambil bahkan lebih reaksioner dari pada KMB. Tahun 1967 lahirlah UU Penanaman Modal Asing, UU Pokok Kehutanan dan UU Pertambangan. Jiwa UU-Agraria kolonial 1870 seolah menjelma kembali pada periode ini. Seperti akan dijelaskan di bawah (Sub Bab D), kebijakan ini kemudian banyak menimbulkan konflik agraria sehingga semakin memperkelam sejarah agraria di Indonesia.

Demikianlah, benang merah perjalanan sejarah itulah yang perlu dijadikan konteks dalam rangka menelaah fenomena konflik agraria di tanah air dewasa ini. Dari benang merah itu terlihat bahwa berbagai konflik agraria yang tejadi sekarang ini pada hakekatnya merupakan ledakan-ledakan lanjutan dari suatu "bara" yang sudah sejak lama terpendam. Mengapa sampai "sekian lama"? Karena, hal itu merupakan bagian dari benang merah perjalanan sejarah bangsa yang semestinya harus direspon dengan tepat.

C. Struktur Khas Sistem Perkebunan Besar di Indonesia

Berkaitan dengan sejarah konflik agraria di atas, sistem perkebunan besar secara khusus perlu dibahas dengan lebih terperinci mengingat Indonesia merupakan salah satu negara

dengan ciri *plantation economy* yang menonjol. Sebetulnya, sistem perkebunan besar, paling tidak di Asia, merupakan fenomena baru dibandingkan dengan pertanian rakyat. "Sebagai pintu masuk bagi kapitalisme Barat ke dalam perekonomian Dunia Ketiga, sistem perkebunan ini diperkenalkan terutama untuk menghasilkan bahan mentah dan hasil tanaman tropis yang diperlukan bagi kepentingan negara-negara industri" (Hayami et al 1990: 10).

Seperti telah disinggung di depan, sistem perkebunan besar ini mulai hadir di Indonesia sebagai akibat politik liberal pemerintah kolonial Belanda melalui Undang-Undang Agraria 1870. Secara historis dapat dilihat bahwa sistem produksi perkebunan besar pada umumnya mempunyai empat atribut yang melekat padanya (Mandle 1983), yaitu: *pertama*, berorientasi ekspor dalam skala besar; *kedua*, kebutuhan tenaga kerja sangat besar dibanding dengan yang dapat tersedia oleh pasar (tenaga kerja) domestik yang bebas; karena itu, *ketiga*, diperlukan mekanisme ekstra-pasar (pemaksaan oleh aparatur pemerintah) guna memenuhi kebutuhan tersebut, dan mekanisme ini sangat dominan dalam menentukan hubungan-hubungan sosial di dalam masyarakat; dan *keempat*, tumbuh budaya tertentu yang memperkuat hubungan-hubungan sosial yang terbentuk itu. Berbagai dampak buruk dari kebijakan ini terhadap rakyat pedesaan telah mendapat kecaman keras, bahkan dari para ahli bangsa Belanda sendiri yang pada akhirnya melahirkan "politik etis" pada pergantian abad XIX ke abad XX. Walaupun "politik etis" itu bukannya tidak ada hasilnya sama sekali, namun *toh* dianggap tidak banyak menolong keadaan.

Struktur agraria warisan kolonial semacam inilah yang menciptakan ciri *plantation estate* yang kental di Indonesia. Ciri umum *plantation estate* ini adalah bahwa tanah yang dikuasainya sangat luas dan tidak terkena batas luas maksimum, dan relatif bebas dari berbagai sarana kontrol sosial, sekalipun dalam kondisi diterlantarkan. Perkebunan besar juga dikelola oleh sebuah birokrasi yang "cenderung bengis" dan tidak terjangkau oleh kontrak sosial karena pada umumnya merupakan "enclave" yang terpisah dari masyarakat (kecuali barangkali perkebunan tebu di Jawa). Birokrasi ini oleh sementara pakar disebut dengan istilah "plantokrasi". Yang penting dicatat adalah: bahkan pada saat program landreform digalakkan pemerintah pada era 1960-an, sistem perkebunan besar ini tidak tersentuh oleh program tersebut, dan sebaliknya mampu terus bertahan. Mengapa hal ini bisa terjadi? Untuk membahas hal ini, perlu kita tengok kembali secara sepintas sejarah perjalanan bangsa kita di masa awal-awal kemerdekaan sampai lahirnya rezim Orde Baru.

Seperti telah disebutkan, pengalaman di jaman kolonial menunjukkan bahwa investasi modal asing dalam bentuk perkebunan besar ternyata justru menyengsarakan rakyat. Itulah sebabnya para pendiri bangsa ini meletakkan dasar-dasar pembangunan ekonomi dengan lebih dulu membenahi struktur agraria, atau Reforma Agraria, yang salah satu sasaran utamanya adalah perkebunan besar. Hanya perkebunan besar tertentu yang dianggap vital bagi perekonomian negara (misalnya, demi peningkatan devisa atau mempengaruhi hajat hidup orang banyak) yang dipertahankan. Inipun direncanakan harus dalam bentuk koperasi di bawah pengawasan negara.

Ketika Republik Indonesia masih berumur enam bulan, pada bulan Februari 1946 Wakil Presiden RI, Bung Hatta, sudah menulis dan menyampaikan pidato penting mengenai "Ekonomi Indonesia di Masa Depan" di mana dinyatakan prinsip-prinsip mengenai penataan masalah agraria di tanah air. Tiga di antara prinsip itu berkenaan dengan masalah perkebunan. Pertama, perusahaan yang menggunakan tanah luas, sebaiknya diatur sebagai koperasi di bawah pengawasan pemerintah. Kedua, tanah-tanah yang dipakai oleh perkebunan-perkebunan besar pada dasarnya adalah milik masyarakat. Pengusahaan perkebunan itu dalam bentuk koperasi memberikan koperasi itu hak menggunakan tanah selama diperlukan, tetapi ia tidak boleh memindahkan hak berusaha itu kepada pihak lain. Ketiga, hanya pengusahaan di atas tanah yang tidak begitu luas, dan dapat dikerjakan sendiri, yang boleh menjadi kepunyaan orang seorang. Jika orang yang bersangkutan menggabungkan diri ke dalam koperasi, maka tanah milik yang dibawanya tidak diusik. Selain itu Bung Hatta juga mengemukakan prinsip-prinsip yang lebih umum seperti tanah tidak boleh menjadi alat penindasan dan pemerasan manusia atas manusia, tanah tidak boleh menjadi komoditas untuk diperdagangkan, dan lain-lain.

Demikianlah intisari yang dilontarkan Bung Hatta saat itu (baca juga: I Made Sandi 1991). Ternyata, semuanya itu bukan berhenti sebatas pada wacana, akan tetapi memang mencerminkan kehendak politik agraria yang sangat tegas. Singkatnya, dalam usia yang masih belia dan di tengah suasana revolusi, pemerintah saat itu sudah merintis pelaksanaan land reform skala kecil dalam wilayah yang terbatas, menghapus desa-

desa perdikan dan tanah partikelir, dan kemudian menghapuskan "hak-hak conversie" dari perusahaan-perusahaan tebu di kesultanan Yogya dan Solo; untuk kemudian tanahnya didistribusikan kepada petani tunakisma (Selo Soemardjan 1962). Hal ini dilanjutkan dengan penyiapan UU Agraria Nasional sehingga dihasilkan UUPA 1960 yang menjadi landasan kebijakan Reforma Agraria.

Sayangnya, seperti disinggung di atas, di tengah-tengah proses ini perjanjian KMB telah menghasilkan kesepakatan yang menjadi titik balik bagi politik dan kebijakan agraria yang dicita-citakan. Salah satu isi perjanjian KMB yang terkait dengan masalah perkebunan besar adalah butir yang menyatakan bahwa perkebunan-perkebunan besar yang diduduki rakyat harus dikembalikan kepada pemegang haknya semula, yaitu kaum modal swasta Belanda. Ini artinya rakyat yang sudah terlanjur menduduki perkebunan itu, yang turut didorong oleh pemerintah pendudukan Jepang, harus diusir dari tanah-tanah tersebut.

Butir kesepakatan ini jelas mempengaruhi dan mempersulit kebijakan agraria yang telah digariskan sebelumnya. Ironisnya, Ketua Delegasi Indonesia dalam perjanjian KMB itu adalah Bung Hatta, yang notabene jauh-jauh hari sudah mencanangkan bahwa perkebunan-perkebunan besar itu dahulunya tanah milik rakyat (dan karenanya perlu dikembalikan kepada rakyat). Dalam kondisi politik yang demikian itu, segala sesuatu menjadi sulit, dilematis, dan ambigu, terutama dalam hal kebijakan agraria. Di satu sisi, kita tetap ingin kembali kepada kebijakan yang telah digariskan sejak 1946, namun di sisi yang lain, sekalipun telah kembali menjadi negara kesa-

tuan, Indonesia tetap terikat untuk melaksanakan isi perjanjian KMB (kecuali soal bentuk negara).

Keterikatan dengan hasil perundingan KMB itu telah menimbulkan berbagai gejolak, khususnya di daerah perkebunan. Penafsiran terhadap isi perjanjian KMB itu simpang siur sehingga, misalnya, ada Gubernur yang mengambil kebijakan menyimpang dari kebijakan Menteri Dalam Negeri (Lihat, M. Tauchid, 1952). Salah satu peristiwa konflik agraria yang tercatat sebagai peristiwa nasional adalah apa yang dikenal dengan "Peristiwa Tanjungmorawa", yang akhirnya membuat Kabinet Wilopo jatuh pada tahun 1953 (Lihat juga, Pelzer, 1991).

Ketika Irian Barat tidak kunjung diserahkan kepada Indonesia seperti dijanjikan, sedangkan kita patuh membayar hutang Belanda yang dibebankan kepada Indonesia, maka pada tahun 1957 Indonesia kehilangan kesabaran dan menyatakan "membatalkan perjanjian KMB" secara sepihak. Hal ini kemudian diikuti dengan "nasionalisasi" atas perkebunan-perkebunan asing. Di sini harus ditegaskan bahwa "menasionalisir" itu bukan berarti menyita, bukan merampok! Hal itu berarti "menguasai", dan nanti akan dibayar! Namun sayangnya, entah karena pertimbangan apa, hampir semua perusahaan asing yang diambil alih melalui kebijakan "nasionalisasi" itu, pimpinannya kemudian langsung dipegang oleh militer. Inilah awal mula dari masuknya peranan TNI ke dalam bidang ekonomi.

Dalam kondisi politik yang bergejolak semacam ini, apalagi banyak terjadi pemberontakan di daerah (DI/ TII, PRRI-Permesta, dll), maka akhirnya pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno menyatakan Dekrit "kembali kepada UUD 1945"

Setahun kemudian, lahirlah UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (dikenal sebagai UUPA 1960). Karena isinya baru berupa "pokok-pokok", maka intinya adalah prinsip-prinsip, yang seharusnya dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang lebih operasional. Penjabaran yang sudah dilakukan baru berupa UU No. 56/1960 tentang penetapan batas luas tanah pertanian (selanjutnya dikenal sebagai "UU Landreform") yang menjadi landasan bagi pelaksanaan program landreform pada masa itu. Penjabaran yang lain belum sempat dilakukan sudah keburu terjadi pergantian rezim.

Pertanyaannya sekarang adalah: jika niat pemerintah pada saat itu memang ingin mengembalikan semangat 1945 yang bernuansa bahwa salah satu sasaran utama "reform" itu adalah perkebunan-perkebunan besar, mengapa akhirnya jabaran UUPA 1960 itu (melalui UU No. 56/1960) diprioritaskan hanya pada "reform" tanah pertanian rakyat di pedesaan saja? Jawaban yang pasti belum diperoleh. Namun *dugaan* saya adalah bahwa mengingat hampir semua perkebunan besar saat itu, setelah dinasionalisasi, berada di tangan militer, maka untuk sementara masalah perkebunan ditunda. Sebab, dalam persepsi militer (yang keliru), soal agraria itu adalah masalah yang dianggap berbau komunis.

D. Pembangunan Kapitalistik Orde Baru Menciptakan Konflik Agraria

Hubungan antar konflik agraria dan upaya untuk menanganinya melalui suatu pembaruan ("reform") adalah sesuatu yang sangat rumit atau kompleks karena hal itu

menyangkut beberapa faktor (Lihat Christodoulou 1990). Secara umum, negara-negara berkembang menerapkan pendekatan yang berbeda-beda dalam merespons konflik agraria ini, sesuai dengan pertimbangan masing-masing atas situasi dan kondisi yang dihadapi. Namun menurut Christodoulou (1990), semua pendekatan itu mencerminkan ciri yang kurang lebih sama, yaitu seolah-olah ingin menghindarkan diri dari masalah agraria yang kompleks dan rumit. Ada pemerintah yang menerapkan pendekatan "jalan pintas", pendekatan "mengabaikan, acuh tak acuh", atau menunda-nunda penyelesaian, sampai kepada pendekatan yang mengambil solusi dengan jalan kekuatan karena dipaksa oleh tekanan-tekanan tertentu.

Seperti disinggung pada bab sebelumnya, dalam menangani masalah agraria Orde Baru menerapkan pendekatan "jalan pintas" (*By-Pass Approach*). Pembangunan pertanian didahulukan, akan tetapi gagasan Reforma Agraria (RA) ditinggalkan. Yang dijalankan adalah Revolusi Hijau namun tanpa Reforma Agraria. Asumsi dasarnya adalah bahwa dengan menyelesaikan masalah pangan, yang dianggap sebagai inti masalah agraria, maka konflik agraria dapat diatasi. Oleh karena itu, buat apa repot-repot melaksanakan Reforma Agraria yang rumit itu.

Pada saat yang sama, Orde Baru juga mendorong masuknya arus investasi asing secara besar-besaran. Hal ini dilakukan untuk memacu pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya, dengan akibat bahwa pemerataan dan keadilan sosial dapat disisihkan terlebih dulu. Kebijakan Orde Baru memang bertolak belakang dari kebijakan pembaruan agraria yang dianut

oleh pemerintahan sebelumnya. Kebijakan-kebijakan pemerintah Orde Baru secara manipulatif telah menyalahgunakan aturan hukum yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945, yang turunannya juga termuat dalam Pasal 1 UUPA, yaitu mengenai "Hak Menguasai oleh Negara" (HMN). Dalam bagian Penjelasan, sangat jelas dinyatakan bahwa "hak menguasai" itu bukanlah "hak memiliki" melainkan hanya "wewenang untuk mengatur". Oleh pemerintah Orde Baru, kewenangan untuk mengatur itu bukannya dimanfaatkan untuk "sebesar-besar kemakmuran rakyat", akan tetapi untuk "sejauh-jauhnya memfasilitasi modal asing". Hal ini semata-mata karena asumsi bahwa mengalirnya modal dan bantuan asing itu akan membantu pembentukan "kue nasional" yang pada akhirnya tetesannya akan mencapai ke bawah dan dinikmati oleh rakyat.

Pada titik inilah kebijakan-kebijakan Orde Baru sudah jauh menyimpang dari UUD 1945 maupun UUPA 1960. Setidaknya ada dua indikator penyimpangan itu yang berdampak pada makin merebaknya konflik agraria di tanah air. *Pertama*, gagasan para pendiri RI—khususnya Bung Hatta—dan para perumus UUPA 1960 adalah bahwa jumlah satuan dan luasan tanah-tanah itu diusahakan untuk menjadi semakin sedikit, bahkan di kemudian hari diharapkan dapat dihapuskan (walaupun ada kekecualian). Mengapa? Karena, seperti salah satu prinsip yang dikemukakan Bung Hatta di atas, tanah-tanah HGU perkebunan besar itu dahulunya "milik rakyat". Karena itu, semula, direncanakan bahwa salah satu obyek landreform yang utama adalah tanah HGU. Hanya karena terikat oleh hasil perjanjian KMB-lah maka kemudian prioritas dalam program

landreform tahun 1960-an itu agak bergeser, demi strategi. Tetapi dalam tahun 1990-an, Orde Baru justru mengeluarkan penetapan HGU-HGU baru, dan bahkan menetapkan perpanjangan secara prematur HGU-HGU lama, bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam UUPA 1960.

Kedua, jiwa dan semangat UUPA 1960 juga diwarnai oleh salah satu prinsip lain yang dikemukakan Bung Hatta, yaitu bahwa bagi bangsa Indonesia tanah jangan dijadikan barang dagangan, jangan dijadikan obyek spekulasi. Namun, terutama pada masa-masa akhir Orde Baru, spekulasi tanah merajalela karena kebijakan pertanahan diarahkan untuk memfasilitasi modal asing. Konversi lahan pertanian ke non-pertanian juga semakin tak terkendali. Kesemuanya ini terjadi justru karena adanya kebijakan yang memang mendorong terjadinya "pasar tanah" demi memudahkan ekspansi usaha para pemilik modal besar.

Ironisnya, demi memfasilitasi para pemilik modal itu, tanah-tanah rakyat pun tergusur dengan cara-cara yang tak terpuji, dan sering disertai dengan tindak kekerasan yang menelan korban harta dan juga jiwa. Kita semua kemudian menyaksikan bahwa hal ini telah meninggalkan warisan berupa ribuan kasus konflik agraria di berbagai penjuru tanah air (a.l. lihat, Noer Fauzi, 2003; juga Wiradi, 2009b). Konflik ini bukan saja terjadi antara rakyat dengan instansi pemerintah, atau antara rakyat dengan perusahaan swasta atau BUMN, akan tetapi juga antara instansi-instansi pemerintah sendiri, antar departemen sektoral.

Di Jawa Barat saja, selama kurun waktu empat tahun (1988 – 1992), tercatat sekitar 3.200 kasus konflik agraria. Dari

jumlah ini, sebanyak 1.240 kasus mempunyai dampak sosial yang relatif luas. Dari jumlah ini, 50% merupakan konflik antara rakyat versus pemerintah; 37% konflik antara rakyat versus perusahaan swasta; 11% antara sesama rakyat; 1% antara sesama perusahaan swasta; dan hanya kurang dari 1% antara pemerintah dengan perusahaan swasta (Suhendar, 1994). Dari hasil penelitian Akatiga ini dapat ditafsirkan bahwa pemerintah Orde Baru lebih condong pro-pemodal daripada pro-rakyat. Ditinjau dari lokasinya pun, hal itu terbukti. Sebagian besar konflik agraria itu terkonsentrasi di pusat-pusat penanaman modal, yaitu di daerah Botabek 37% dan sekitar Bandung Raya 35%; sisanya tersebar di semua Kabupaten di Jawa Barat.

Dalam menyikapi ribuan kasus konflik agraria ini, apabila konflik ini dianggap sebagai "musuh", maka ternyata Indonesia termasuk ke dalam tipe negara-negara yang dalam menghadapi musuh itu mengambil pendekatan "Nelson", sekaligus pendekatan "Fabian", yaitu pura-pura ingin menyelesaikan masalah tetapi tidak serius, dan dengan bekal pemahaman yang seadanya (Christodoulou 1990).[2] Kedua pendekatan ini di-

---

[2] Istilah pendekatan "Nelson" dan "Fabian" ini adalah kiasan. Yang pertama diambil dari nama Admiral Nelson, pahlawan AL Inggris yang dalam satu pertempuran kehilangan sebelah matanya. Saat memimpin sebuah armada, ia membidikkan teropong dengan sebelah mata yang sudah buta. Ketika diingatkan, dia hanya mengatakan "pokoknya kita sudah berbuat, menang atau kalah Tuhan yang menentukan!" Tingkah Nelson ini dipakai sebagai kiasan negara berkembang yang tidak mau tahu masalah konflik agraria. Tidak ada upaya pengumpulan data dan penelitian. Yang dianalisis adalah masalah-masalah pinggiran, lalu

tempuh setelah kebijakan yang dijalankan sebelumnya (yaitu pendekatan "jalan pintas" melalui Revolusi Hijau tanpa Reforma Agraria), ternyata justru menimbulkan pelipatgandaan konflik.

Bagaimanakah dampak dari penerapan pendekatan semacam ini? Kita semua menyaksikan bahwa ketika berbagai konflik agraria itu tidak juga diselesaikan secara tuntas dan memadai, bahkan hukum formal pun telah direkayasa untuk membungkam protes rakyat, maka bergantilah "panggung drama konflik agraria" ini. Apabila ribuan konflik agraria itu dipandang sebagai sebuah "drama", maka pada dasarnya ia terdiri atas unsur-unsur sebagai berikut: pelaku utama, peran pembantu, iringan musik, jalan cerita (skenario adegan), inti cerita, sutradara, dan panggung drama. Ketika rakyat selalu menghadapi jalan buntu dalam menuntut penyelesaian konflik agraria, maka panggung dramanya pun berubah, yakni menjadi panggung agama, panggung etnik, panggung kedaerahan, dll. Inti ceritanya sebenarnya tetaplah sama, yaitu "konflik agraria".

---

ditangani dari balik meja. "Pokoknya telah berbuat", walaupun tanpa data, "meneropong dengan mata buta". Sedangkan yang kedua diambil dari nama Fabius, diktator Roma yang ketika berperang melawan Hanibal mengambil strategi "pelambatan" atau menunda-nunda, dengan tujuan musuh dibuat bingung dan bosan. Jadi tidak pernah bertempur langsung, melainkan hanya membayangi dengan tetap menjaga jarak jangan sampai terjadi kontak senjata. Demikianlah, sejumlah negara menggunakan taktik Fabian ini dalam merespon konflik agraria: menunda-nunda dan pura-pura akan menyelesaikan, tetapi sebenarnya tidak. Melalui berbagai retorika yang membingungkan, dilakukanlah "reformasi yang semu" belaka.

Inilah perkembangan yang memprihatinkan dewasa ini. Banyak contohnya kita temui di berbagai daerah. Apa yang semula merupakan konflik vertikal lantas berubah menjadi konflik horizontal di antara sesama rakyat sendiri, bahkan sebagian telah berkembang menjadi ekspresi separatisme. Akibatnya, semakin carut-marutlah kondisi bangsa kita sekarang ini.

6
Kemiskinan dan Struktur Ketenagakerjaan

Pada masa awal Orde Baru, program Revolusi Hijau tampak sangat menjanjikan. Produktivitas pangan meningkat drastis, dan dalam masa-masa selanjutnya, statistik resmi menunjukkan kecenderungan menurunnya jumlah rakyat miskin. Namun di sisi lain, berbagai dampak negatif pun banyak menggejala. Kesenjangan mulai melebar, tenaga kerja wanita tersingkir, dan lain-lain. Di atas kesemua itu, diam-diam masalah penguasaan aset produksi yang utama bagi petani, yaitu tanah, mulai membara ibarat "api dalam sekam". Dan pada pertengahan dekade 1970-an, isu kemiskinan mulai mencuat ke permukaan dan menjadi wacana yang cukup ramai. Menyusul pada dekade 1980-an, isu ketenagakerjaan pun mulai ramai dibicarakan. Kedua isu ini pada dasarnya berakar pada masalah agraria.

A. Ilustrasi Kondisi Kemiskinan di Tingkat Mikro[1]

Gambaran mikro mengenai kondisi kemiskinan di

[1] Sub Bab ini dicuplik dari beberapa bagian dalam tulisan Gunawan Wiradi dan Makali (1984).

pedesaan yang berakar pada masalah ketimpangan agraria dapat diilustrasikan dari data hasil survei SDP/SAE (Studi Dinamika Pedesaan/Survei Agro Ekonomi) di sejumlah desa sampel di Jawa dan Sulawesi Selatan pada akhir 1970-an dan awal 1980-an. Hasil survei itu menunjukkan bahwa di sebagian besar dari desa yang diteliti ternyata jumlah rumahtangga yang berada di bawah garis kemiskinan masih cukup besar, yaitu di atas 40%. Bahkan di beberapa desa jumlahnya lebih besar dari 50% (Lihat Tabel 6.1 di bawah).

Tabel 6.1. Rata-rata Pendapatan Per Tahun dan Jumlah RT di Bawah Garis Kemiskinan di 14 Desa di Jawa dan Sulawesi Selatan, 1982

Desa	Rata-rata Pendapatan Per Tahun		Jumlah RT di Bawah Garis Kemiskinan*) (%)
	Per RT (Rp)	Per Kapita Kampung (Rp)	
JAWA BARAT & BANTEN			
1. Sentul	300.000	56.600	75
2. Mariuk	454.000	123.522	44
3. Jati	583.000	240.200	40
4. Sukaambit	325.000	85.300	44
5. Balida	451.000	122.800	44
6. Wargabinangun	319.000	69.800	69
JAWA TENGAH			
7. Kebanggan	502.000	102.400	46
8. Wanarata	422.000	86.900	54
9. Rowosari	462.000	101.300	49
JAWA TIMUR			
10. Geneng	615.000	148.400	22
11. Janti	948.000	199.200	13
12. Sukosari	984.000	205.000	25
SULAWESI SELATAN			
13. Minasabaji	876.000	167.400	31
14. Salo	502.000	91.800	53

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

Keterangan:

*) Garis kemiskinan yang dipakai di sini adalah batas pendapatan yang setara dengan 320 kg beras per kapita keluarga, per tahun (bukan per kapita total kampung).

Selanjutnya, kalau diperhatikan penyebaran keluarga miskin menurut luas kepemilikan tanah, ternyata bahwa proporsi keluarga miskin yang lebih besar terdapat dalam strata pemilikan

tanah yang lebih rendah, seperti terlihat dalam Tabel 6.2 berikut.

Tabel 6.2. Distribusi Rumahtangga, Pendapatan, dan Rata-rata Pendapatan Menurut Golongan Luas Pemilikan Tanah Sawah di 3 Desa di Jawa, 1982

Luas Pemilikan (ha)	Jumlah RT (%)	Pendapatan (%)	Rata-rata Pendapatan Per RT per Tahun (Rp '000)
ROWOSARI			
1. 0	64	52	377
2. 0,01-0,49	26	21	398
3. 0,50-0,99	5	10	1.008
4. 1,00+	5	18	1.547
Total (%)	100	100	-
Total	106 RT	Rp 49.017.837	462
KEBANGGAN			
1. 0	58	35	307
2. 0,01-0,49	29	24	418
3. 0,50-0,99	9	18	1.013
4. 1,00+	4	23	2.676
Total (%)	100	100	-
Total	143 RT	Rp 71.866.400	502
JANTI			
1. 0	59	42	688
2. 0,01-0,49	18	23	1.240
3. 0,50-0,99	20	28	1.294
4. 1,00+	3	7	1.996
Total (%)	100	100	-
Total	132 RT	Rp 125.117.551	948

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

Dari Tabel 6.2 ini nampak jelas bahwa semakin besar luas tanah milik, makin besar pula pendapatan rata-rata per rumahtangga. Penting untuk ditekankan bahwa pendapatan rata-rata ini berasal dari sektor pertanian dan non-pertanian dan bahwa mereka yang memiliki tanah luaslah yang mempunyai jangkauan lebih besar kepada sumber-sumber pendapatan dari kedua sumber ini sekaligus. Seperti akan dijelaskan di bawah, hal ini menunjukkan bahwa walaupun sektor non-pertanian sudah berkembang dan memegang peranan penting dalam ekonomi

pedesaan, bagaimanapun juga masalah pemilikan tanah tetap merupakan faktor yang penting dalam kehidupan pedesaan.

B. Kondisi Struktur Ketenagakerjaan

Membahas masalah ketenagakerjaan sebenarnya mencakup masalah yang luas karena akan menyangkut berbagai aspek, meliputi variasi sektoral dan regional, dan dapat diulas dari berbagai sudut pandang. Namun, karena berbagai keterbatasan, uraian pada bagian berikut ini akan membatasi pada penggambaran masalah tersebut secara garis besar saja dalam konteks struktur agraris masyarakat pedesaan, khususnya di pedesaan Jawa.

1. *Beberapa Ciri Umum Struktur Ketenagakerjaan*

Di luar karakteristik penguasaan tanah, pedesaan Jawa secara khusus dicirikan oleh aspek-aspek ketenagakerjaan sebagai berikut:

1. Proporsi penggunaan *tenaga kerja luar keluarga* untuk kegiatan pra-panen sangat besar (untuk panen bahkan lebih besar lagi). Hasil-hasil penelitian SAE di 20 desa penghasil padi di Jawa menunjukkan bahwa untuk kegiatan pra-panen, 75-80% dari total penggunaan tenaga kerja adalah tenaga kerja luar keluarga (Collier dan Birowo, 1973). Ini berarti bahwa pedesaan Jawa tidak memiliki salah satu ciri umum dari "*peasant society*" di mana tenaga keluarga adalah dominan.
2. Hampir semua tenaga kerja luar keluarga terdiri dari tenaga upahan/bayaran. Berbagai studi telah menunjukkan bahwa pertukaran tenaga tanpa upah (*exchange labour*) sudah sangat jarang ditemui.

3. Terdapat jutaan keluarga tunakisma dan hampir tunakisma, yang tergantung dari upah berburuh sebagai sumber penghasilan yang penting. Sekitar 30% dari tenaga kerja di sektor pertanian menyatakan bahwa "buruh tani" merupakan pekerjaan utamanya (Sensus Penduduk 1971, Seri E, Tabel 35). Data makro tentang tingkat ketunakismaan memang tidak/ belum ada, akan tetapi dengan berbagai indikator yang diterapkan terhadap data Sensus Pertanian 1973 dan Sensus Penduduk 1971, diperkirakan sekitar 49% rumah tangga pedesaan Jawa adalah tunakisma (White dan Wiradi 1979).
4. Perkiraan ini juga ditunjang oleh berbagai studi kasus yang dilakukan SAE (Lihat misalnya, Collier, et. al., 1979). Di desa-desa dataran rendah yang padat penduduknya, proporsi itu bahkan lebih tinggi lagi yaitu ada yang sampai lebih dari 70%, (Wiradi dan Makali 1984). Jikalau tiadanya *"landlord"* dengan tanah yang sangat luas memberikan ciri relatif lebih merata, maka besarnya tunakisma dan angka-angka indeks Gini pada tingkat mikro menunjukkan tingkat ketimpangan yang serius menurut standar dunia.
5. Untuk semua lapisan masyarakat pedesaan, pendapatan yang berasal dari kegiatan non-pertanian merupakan tambahan pendapatan yang sangat penting artinya. Ciri ini sangat erat berkaitan dengan ciri berikutnya yaitu bahwa:
6. Hampir setiap rumahtangga di pedesaan Jawa hidup atas dasar apa yang disebut *"extreme occupational multiplicity"* dengan suatu pembagian pekerjaan yang sangat lentur di antara anggota-anggota rumahtangga (White 1981: 140). Pendapatan dari setiap rumahtangga berasal dari berbagai sumber yang selalu berubah-ubah sesuai dengan kesem-

patannya terhadap musim, terhadap "pasar tenaga", dan terhadap waktu luang setiap harinya. Biasanya, setiap individu usia kerja dalam rumah tangga terlibat dalam pekerjaan-pekerjaan dengan kombinasi keragaman yang berbeda dan keragaman jangka waktu yang berbeda, disesuaikan dengan kesempatan anggota lain dalam rumahtangga yang bersangkutan.

7. Terdapat kelembagaan hubungan kerja "tradisional" yang beragam dan erat, karena berkaitan erat dengan kelembagaan dalam hal transaksi tanah, penguasaan tanah, dan transaksi hasil bumi.

Ciri-ciri umum di atas harus diletakkan dalam konteks kecenderungan semakin terbatasnya daya tampung sektor industri dan ekonomi perkotaan dewasa ini. Apabila pada akhir 70-an dan awal 80-an kesempatan kerja di luar pertanian meluas, hal itu ada kaitannya dengan bonanza minyak. Dengan tiadanya lagi "oil boom" di awal 1980-an, maka investasi-investasi di bidang infrastruktur pun menurun sehingga kesempatan kerja di luar pertanian juga berkurang (Manning 1983; Strout 1983). Memang, sektor informal di kota telah menyerap banyak pencari kerja dari pedesaan. Namun sektor informal ini justru merupakan indikasi adanya transisi ke arah pengangguran dan kemiskinan.

2. Kaitan Antara Penguasaan Tanah, Pekerjaan di Luar Pertanian dan Distribusi Pendapatan

Seperti telah disinggung di depan, pekerjaan non-pertanian merupakan sumber tambahan pendapatan yang cukup penting di pedesaan Jawa. Dalam Tabel 6.3 di bawah nampak bahwa di separuh dari jumlah desa yang diteliti ternyata sektor non-

pertanian memberikan sumbangan lebih dari 50% dari total pendapatan. Terutama di Rowosari, Sentul, dan Janti, proporsi pendapatan dari sektor non-pertanian ini menunjukkan angka yang tinggi yaitu berturut-turut 62, 73 dan 77%.

Tabel 6.3. Proporsi Pendapatan Menurut Sumber Pendapatan di 14 Desa di Jawa dan Sulawesi Selatan, 1982

Desa	Proporsi Pendapatan Menurut Sumber		
	Sektor Pertanian*) (%)	Non Pertanian**) (%)	Total (%)
JAWA BARAT & BANTEN			
1. Sentul	27	73	100
2. Mariuk	70	30	100
3. Jati	48	52	100
4. Sukaambit	41	59	100
5. Balida	63	37	100
6. Wargabinangun	61	39	100
JAWA TENGAH			
7. Kebanggan	40	60	100
8. Wanarata	46	54	100
9. Rowosari	38	62	100
JAWA TIMUR			
10. Geneng	43	57	100
11. Janti	23	77	100
12. Sukosari	45	55	100
SULAWESI SELATAN			
13. Minasabaji	55	45	100
14. Salo	68	32	100

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

Keterangan:

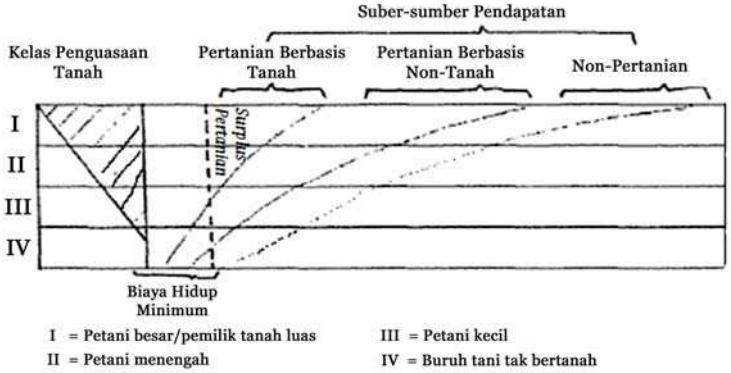
*) *Sektor pertanian*: termasuk usaha tani padi, usaha tani nonpadi (palawija, tebu ternak) dan berburuh tani.

**) *Sektor non-pertanian*: termasuk usaha dagang, kerajinan, berburuh pada industri, gaji pegawai negeri, gaji sebagai ABRI, dan pensiunan.

Gambaran semacam ini dapat menimbulkan interpretasi yang salah bahwa dengan demikian pengaruh struktur penguasaan tanah tidak dominan lagi. Namun, kalau dilihat distribusi pendapatan menurut kelas penguasaan tanah (Lihat Tabel 6.2 dan 6.3), interpretasi tersebut menjadi terbantahkan. Artinya,

angka-angka absolut menunjukkan bahwa makin luas penguasaan tanahnya, makin besar pula total pendapatannya, dan proporsi pendapatan dari non-pertanian lebih besar daripada pertanian. Gejala yang nampaknya paradoksal itu dapat dijelaskan sebagai berikut.

GoIongan petani luas yang mempunyai surplus pendapatan dari pertanian mampu menginvestasikan surplusnya itu pada usaha-usaha yang padat modal tetapi menghasilkan pendapatan yang relatif besar (misalnya, alat-alat pengolahan hasil pertanian, berdagang dengan modal yang relatif besar, dsb). Sedangkan petani kecil dan buruhtani, pendapatannya tidak cukup untuk menghidupi keluarganya. Oleh karenanya, untuk dapat bertahan hidup mereka pun harus mencari pekerjaan di luar pertanian yang padat-tenaga-kerja dan/ atau modal kecil, tetapi memberikan pendapatan yang relatif rendah, misalnya kerajinan tangan, penjual minuman, warung kecil, dan lain sebagainya (Sinaga & White,1979). Secara skematis, hal ini dapat digambarkan dalam bagan berikut ini.



Gambar 6.1. Bagan Skematis Hubungan Antara Penguasaan Tanah. Sumber Pendapatan dan Distribusi Pendapatan

Semua ini berarti bahwa petani pemilik tanah luaslah yang lebih mempunyai jangkauan terhadap sumber-sumber pendapatan non-pertanian, yang pada gilirannya melahirkan proses akumulasi modal dari investasi yang saling menunjang baik di bidang pertanian maupun non-pertanian di antara golongan elite pedesaan. Sebaliknya golongan bawah secara kronis kekurangan sumber-daya kecuali tenaga-kerja sehingga keragaman jenis pekerjaan yang mereka lakukan lebih merupakan strategi bertahan hidup (*survival*). Dengan kondisi demikian, maka gejala ketimpangan menjadi semakin tajam karena transformasi struktur ketenagakerjaan tidak terjadi.

C. Tidak Terjadinya Proses Transformasi Agraria

Keemua uraian di atas merupakan gambaran mengenai proses transformasi agraria yang tidak terjadi di negara kita. Bukannya terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya, sektor perekonomian di pedesaan, dan khususnya sektor pertanian, justru mengalami "situasi krisis" yang ditandai dengan merebaknya angka kemiskinan dan pengangguran. Proses perpindahan tenaga kerja pedesaan ke sektor non-pertanian memang berlangsung terus, namun ternyata sebagian besar masih dalam pola survival karena konteks ketimpangannya tidak dibenahi.

Terjadinya krisis di pedesaan ini pada gilirannya menyebabkan meledaknya urbanisasi karena petani gurem dan buruh tani tuna kisma tersingkir dari desanya, dan tertarik oleh sektor non-pertanian di kota yang akan memberikan pendapatan lebih tinggi, terutama pada masa awal industrialisasi. Sedangkan industrialisasi itu menuntut berbagai persyaratan obyektif,

salah satu di antaranya adalah efisiensi yang dapat dijabarkan sebagai perlunya tersedia tenaga murah. Inilah pilihan sulit (dilema) yang dihadapi berbagai negara bekembang. Di satu pihak ingin meningkatkan pendapatan golongan bawah dan mengurangi pengangguran, di pihak lain terbentur pada tuntutan obyektif syarat industrialisasi.

Namun daya tampung industri di kota akhirnya tidak mampu menyerap semua pendatang dari desa. Apalagi perkembangan sektor industri saat ini juga mengalami kemandegan karena terjadinya krisis ekonomi global. Akibatnya, berkembanglah gubuk-gubuk jorok di tengah kota dan tumbuh subur apa yang dikenal dengan istilah "sektor informal" (pedagang kaki lima dan sebagainya). Membahas hal ini, seorang pakar agraria menyatakan, bahwa suburnya sektor informal sebenarnya merupakan transisi ke arah pengangguran, suatu tahap dari proses pemiskinan (Breman 1980).

Di Indonesia, salah satu jalan yang ditempuh untuk mengatasi pengangguran adalah mengirim tenaga kerja ke luar negeri. Akan tetapi hal itu bukanlah "penciptaan kesempatan kerja", melainkan pada hakikatnya adalah "perdagangan" dengan komoditi manusia, dengan segala cerita duka nestapanya. Sebab cirinya memang jelas, yaitu ada pihak ketiga entah resmi entah swasta yang memperoleh keuntungan dari kegiatan tersebut. Akibatnya, walaupun mungkin tidak disengaja dan tidak disadari sebelumnya, terciptalah peluang bagi praktik-praktik yang tidak terpuji, seperti penipuan oleh calo, penculikan gadis untuk dijadikan pekerja migran, yang biasa disebut TKW (Tenaga Kerja Wanita), dan sebagainya.

Demikianlah berbagai masalah agraria di tanah air yang

terus berlanjut, atau yang kemudian muncul, sebagai akibat dari tidak dilaksanakannya agenda Reforma Agraria.

7
Tantangan Globalisasi

Negara-negara bangsa (*nation states*) sekarang ini sedang terjepit, yakni sedang mengalami tiga macam tekanan sekaligus: "dari atas", "dari bawah" dan "dari samping" (FOX 2001 seperti dikutip oleh Borras, Jr, 2004: 4). "Dari atas" berupa tekanan arus besar globalisasi ekonomi yang menyebabkan kekuasaan pemerintah nasional seolah-oleh "takluk" kepada kekuatan mengatur dari lembaga-lembaga internasional seperti WTO, IMF dan Bank Dunia. "Dari bawah" berupa tuntutan desentralisasi pemerintahan. Dan "dari samping" berupa gerakan privatisasi. Namun sekalipun tekanan itu datang dari tiga jurusan, namun sebenarnya sumbernya sama, yaitu kekuatan modal internasional yang menghendaki pasar bebas.

Dampak dari jepitan tiga arah itu tentu saja berbeda-beda di antara berbagai negara. Hal ini tergantung kepada: *Pertama*, *kondisi obyektif* masing-masing negara tadi. bagaimanakah struktur perekonomiannya, baik pada tingkat nasional, re-

gional maupun lokal. *Kedua*, juga tergantung kepada sikap atau *kemauan normatif* dari negara-negara yang bersangkutan.

Dengan demikian, bagi bangsa Indonesia, ada dua pertanyaan pokok menyikapi tiga tantangan di atas, yaitu pertanyaan obyektif dan pertanyaan normatif. Pertanyaan obyektifnya adalah: seandainya kita mengikuti begitu saja ketiga arus di atas (begitu juga seandainya tidak), apakah yang akan terjadi dengan masyarakat kita? Sedangkan pertanyaan normatifnya adalah: struktur masyarakat dan perekonomian bagaimanakah yang sebenarnya kita kehendaki seandainya kita mengikuti ketiga arus di atas. Jawaban atas pertanyaan obyektif memerlukan penelitian ataupun analisis teoritis-antisipatif. Sedangkan untuk menjawab pertanyaan normatif, kita perlu mencermati acuan-acuan normatif kita.

Pada bagian berikut akan diuraikan lebih rinci bagaimana tantangan arus globalisasi terhadap masalah agraria dan Reforma Agraria di Indonesia. Sementara kedua arus lainnya tidak dibicarakan secara tersendiri karena pada dasarnya keduanya bisa dianggap sebagai bagian dari arus globalisasi ini.

A. Pengertian Globalisasi

Dengan kemajuan teknologi komunikasi, maka hubungan antara berbagai bangsa menjadi begitu mudahnya sehingga terbayanglah suatu proses "menyatu"-nya semua manusia di bumi (*globe*) ini menjadi "satu komunitas dunia", yang tidak lagi tersekat-sekat oleh batas-batas negara nasional ("*borderless world*"). Hubungan antar manusia dari berbagai bangsa yang jaraknya begitu jauh, dalam hitungan detik dapat

berlangsung. Gambaran inilah yang kemudian melahirkan istilah "globalisasi" dalam arti yang lebih umum.

Kenyataan adanya kemudahan dalam komunikasi ini merupakan peluang bagi berbagai kegiatan yang bersifat antar bangsa, bahkan antar manusia, dan peluang ini dimanfaatkan terutama oleh mereka yang melakukan kegiatan ekonomi, khususnya lagi oleh mereka yang memandang adanya kemungkinan untuk menciptakan "satu sistem ekonomi" dunia. Karena itu, salah satu definisi globalisasi adalah sebagai berikut:

> "Globalisasi adalah ekspansi kegiatan ekonomi yang melintasi batas-batas politik nasional dan regional, dalam bentuk peningkatan gerakan barang dan jasa, termasuk *modal, tenaga kerja, teknologi,* dan *informasi*, melalui *perdagangan* barang dan jasa" (Morison dan Hadisusastro, seperti dikutip oleh Mubyarto 1998).

Definisi tersebut memang tidak salah, hanya saja menurut saya kurang lengkap karena hanya merupakan rumusan teknis ekonomi. Nuansa sosial-politiknya kurang terungkap. Sebab kalau hanya demikian, sebelum Perang Dunia ke-II pun gejala seperti itu juga sudah ada. Hanya bedanya:

1. Saat itu, tenaga kerja yang diperdagangkan adalah mereka yang statusnya "budak-belian". Sekarang tenaga kerja bebas. Tapi hakekatnya sama saja.
2. Dulu perdagangan "jasa" dapat dikatakan belum ada. Sekarang, lalu-lintas tenaga terampil/pakar bukanlah perdagangan manusia, tapi dianggap sebagai dagang jasa.
3. Dulu teknologi komunikasi belum maju, sehingga jangkauan terhadap informasi belum seperti sekarang. Tetapi sekaligus, teknologi dan informasi itu sekarang dijadikan barang

dagangan.

4. Dulu kebijaksanaan "proteksi" oleh negara-negara nasional dianggap wajar-wajar saja. Sekarang, justru dengan dalih butir (3) di atas, kebijakan "proteksi" dianggap menghambat kelancaran lalu-lintas barang dagangan.

Oleh karena itu, saya ingin membuat parafrase dari definisi tersebut sehingga globalisasi berarti:

> "Suatu kecenderungan kegiatan ekonomi dunia menuju ke arah satu saja sistem ekonomi, yaitu ekonomi pasar bebas yang kapitalistik."

Kecenderungan tersebut sebenarnya bukan suatu kecenderungan alamiah, melainkan kecenderungan yang memang dibikin, terutama oleh mereka (negara-negara kuat) yang menganut paham kapitalisme. Dengan kata lain, "globalisasi adalah gerakan kapitalisme internasional".

B. Globalisasi Sebagai Tantangan

Seperti kata-kata Prof. Dr. Mubyarto, globalisasi memang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, namun sekaligus juga meningkatkan kesenjangan sosial dan ekonomi. Bukan saja kesenjangan internal di dalam negeri negara-negara yang sedang berkembang (NSB) saja, tetapi juga kesenjangan antara NSB dan negara-negara industri maju (NIM). Demikian juga, ketergantungan NSB kepada NIM menjadi kian meningkat pula. Karena itu, kata Mubyarto, globalisasi harus disikapi dengan cara *"ekstra waspada"* (Mubyarto 1998).

Jika dikatakan bahwa kecenderungan globalisasi itu adalah bikinan, maka yang dimaksud adalah bahwa hal itu merupakan suatu gerakan yang memang direncanakan dan diperjuangkan

oleh mereka yang menganut paham kapitalisme. Artinya, apakah hal itu secara eksplisit ataukah secara implisit, hal itu sudah didisain sejak lama dan mempunyai akar sejarah yang panjang, yang indikasinya dapat dilacak sejak lahirnya "Atlantic Charter". (Sejarah panjang ini terpaksa tidak diuraikan di sini, karena berbagai keterbatasan.)

Kecenderungan inilah yang kini mengantarkan kepada gerakan *Trans-National Corporations* (TNCs), yaitu suatu gerakan untuk melakukan ekspansi penanaman modal dan menciptakan *satu* sistem ekonomi dunia, yakni sistem yang dilandasi filsafat ekonomi yang kemudian secara populer dikenal sebagai paham "neo-liberalisme". Paham ini mendewakan pasar bebas, sebebas-bebasnya: perdagangan bebas, tenaga kerja bebas, investasi bebas, dan modal bebas. Implikasi dari serbuan paham neo-liberal semacam itu adalah bahwa tanah juga harus dijadikan komoditas. Karena serba bebas, maka dagang tanah pun harus bebas.

Pada hakikatnya, gerakan TNCs tersebut ingin menciptakan sebuah "*global empire*", yang bisa diartikan sebagai bentuk penjajahan baru (Lihat John Perkins, 2004). Namun yang berkuasa bukan lagi pemerintah negara-negara bangsa melainkan para korporasinya; lembaga-lembaga bisnis internasional. Karena itu, oleh Perkins hal ini disebut sebagai "*Corporatocracy*".

Secara historis, paham neo-liberal itu sudah dibangun sejak lama, lebih dari 50 tahun yang lalu, dengan tokoh utamanya Friederich von Hayek dan Milton Friedman. Menurut seorang pakar, slogan kunci paham ini tercermin dalam dua pernyataan yang pernah diucapkan oleh mantan Perdana

Menteri Inggris, Margareth Thatcher. Pertama, "Ketimpangan, ketidaksamaan dan ketidakmerataan adalah rahmat Tuhan!" Kedua, "Mereka yang (menjadi) miskin adalah kesalahan mereka sendiri" (*Cf*. Susan George, 2002). Melalui berbagai cara, para eksponen paham neo-liberalisme ini dengan tekun, sabar, sistematis, dan dengan biaya milyaran dollar membangun jaringan pengaruh sehingga sekarang ini kader-kadernya sudah tersebar ke berbagai negara. (*Cf*. Susan George, *Ibid*). Ketika kemudian negara-negara sosialis di Eropa Timur runtuh, paham ini dengan leluasa merajalela ke seluruh dunia.

C. Menyikapi Globalisasi

Untuk memfasilitasi semua proses menuju sistem ekonomi neoliberal itu, maka dengan cara yang sangat halus, canggih, dan sistematis, berbagai negara berkembang didorong, atau dibuat "terpaksa", untuk mengubah Undang-Undang Dasar negaranya sendiri. Itulah sebabnya mengapa para penganut paham ini tampak mati-matian berusaha mengubah konstitusi negara. Hal ini tak lain adalah untuk dapat meniadakan peran negara, atau paling tidak sedapat mungkin meminimalkan peran tersebut. Padahal Reforma Agraria memerlukan dua kekuatan yang saling menunjang, yaitu kemauan rakyat dan kekuasaan negara yang melindungi rakyat.

Di Indonesia, sayangnya tidak banyak orang yang menyadari latar belakang ini. Dengan dalih demokratisasi, dan dengan alasan untuk mengurangi kekuasaan Presiden (yang selama Orde Baru memang sangat represif), maka dilakukanlah amandemen terhadap UUD 1945. Meskipun istilahnya adalah

"amandemen", namun kenyataannya bukanlah sekedar amandemen. Dari 37 pasal UUD 1945 yang asli, sebanyak 32 pasal diobrak-abrik sehingga hasilnya menjadi "amburadul". UUD-1945 pasca amandemen itulah cermin "wajah" kita saat ini yang amburadul!

Demikianlah, dampak dari semuanya itu sudah begitu meluas dan mendalam, merasuki seluruh tubuh bangsa. Bukan saja di bidang ekonomi, tetapi juga di bidang-bidang sosial, politik, budaya, hukum dll. Memang bagi sebagian orang, globalisasi ini dilihat sebagai *peluang*, tetapi dengan memperhatikan berbagai tantangan seperti yang tersebut di atas, maka saya pribadi menganggapnya sebagai *ancaman*. Jika demikian, maka apa yang harus dilakukan?

Menghadapi tantangan seperti itu, modal awal yang harus dibangun adalah konsolidasi kekuatan rakyat, agar kita tak terlarut ke dalam arus tersebut. Kemudian, kalau kita memang masih setia kepada prinsip berdikari, prinsip kemandirian, maka sekalipun untuk sementara mungkin kita masih terpaksa memfasilitasi modal asing, namun hak-hak rakyat harus dilindungi. Penggusuran-penggusuran sewenang-wenang harus segera dihentikan. Di sinilah letak relevansi Reforma Agraria dalam menghadapi globalisasi.

BAGIAN KEDUA

DINAMIKA PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DI INDONESIA

8
Reforma Agraria: Konsep Umum dan Pelaksanaan

Uraian mengenai konsep umum Reforma Agraria sebenarnya sudah saya tulis dalam berbagai kesempatan, dan bahkan sudah dirangkum oleh Sdr. Noer Fauzi dalam buku yang berjudul *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*" (2000, cetak ulang 2009). Karena itu, uraian berikut ini hanyalah butir-butir ringkas saja sebagai pengantar untuk pembahasan mengenai dinamika pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia pada bab-bab berikutnya.

A. Pengertian Reforma Agraria

Secara etimologis, kata agraria berasal dari kata bahasa Latin *ager* yang artinya sebidang tanah (bahasa Inggris *acre*). Kata bahasa Latin *aggrarius* meliputi arti: yang ada hubungannya dengan tanah; pembagian atas tanah terutama tanah-tanah umum; bersifat *rural*. Sedangkan kata *reform* sudah jelas menunjuk kepada "perombakan", mengubah dan menyusun/

membentuk kembali sesuatu untuk menuju perbaikan. Dengan demikian, hakikat makna Reforma Agraria adalah: "Penataan kembali (atau pembaruan) struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/ wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruhtani tak bertanah." Prinsip adalah: "Tanah untuk penggarap!"

Gagasan dan kebijakan tentang Pembaruan Agraria semacam ini sebenarnya sudah berumur amat panjang, ribuan tahun. Praktik landreform yang pertama kali dikenal di dunia, yang secara resmi tercatat dalam sejarah, adalah yang terjadi di Yunani Kuno pada 594 tahun sebelum Masehi. Jadi umurnya sudah lebih dari 2500 tahun. Dalam sejarahnya yang panjang itu, gagasan tentang Pembaruan Agraria tentu saja telah mengalami banyak perkembangan, baik dalam konseptualisasinya, maupun model dan programnya, sesuai dengan perubahan jaman dan kondisinya. Misalnya saja, dengan tumbuhnya banyak kota dan berkembangnya perkotaan, maka kota pun perlu ditata. Namun intinya tetap sama, yaitu "penataanulang struktur pemilikan dan penggunaan sumber-sumber agraria demi kesejahteraan masyarakat, khususnya rakyat kecil, petani dan buruh tani" (*Cf*. Russel King, 1977). Inilah yang biasa disebut dengan *landreform*.

Di lain pihak, pengalaman landreform yang hanya berupa redistribusi tanah ternyata kurang berhasil mencapai tujuannya karena, misalnya saja, buruhtani yang kemudian memperoleh tanah, banyak yang tak mampu mengusahakan sendiri tanah tersebut karena kekurangan modal, kurang keterampilan, dan sebagainya, sehingga akhirnya tanahnya dijual. Sampai akhir abad XIX, kebijakan landreform pada dasarnya

memang lebih merupakan kebijakan sosial-politik daripada kebijakan ekonomi, karena yang dipentingkan adalah keadilan dan pemerataan.

Berdasarkan pengalaman sejarah yang panjang itu, dan pelaksanaannya di berbagai negara, maka kini disadari bahwa aspek ekonomi harus menjadi pertimbangan penting agar hasil landreform itu *sustainable*. Oleh karena itu, landreform perlu disertai dengan program-program penunjangnya yaitu, antara lain, perkreditan, penyediaan sarana produksi, pendidikan, dan lain-lain. Demikianlah, pada tahun 1880, Bulgaria melakukan landreform yang disertai dengan program-program penunjang di bidang ekonomi (King 1977). Landreform *plus* berbagai program penunjangnya itulah yang sekarang disebut *Agrarian Reform* (dalam bahasa Inggris) atau *Reforma Agraria* (dalam bahasa Spanyol). Inti tujuannya tetap sama, yaitu menolong rakyat kecil, mewujudkan keadilan, dan meniadakan atau setidak-tidaknya mengurangi ketidakmerataan.

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa istilah *landreform* dipakai untuk merujuk pada program-program sekitar redistribusi tanah dalam rangka menata ulang struktur kepemilikan tanah yang timpang agar menjadi lebih adil. Sedangkan istilah A*grarian Reform* atau *Reforma Agraria* dipakai untuk merujuk kepada pengertian yang lebih luas dan komprehensif, karena menyangkut berbagai program pendukung yang dapat mempengaruhi kinerja sektor pertanian pasca redistribusi tanah, dengan maksud agar mereka yang semula tunakisma atau petani gurem itu kemudian mampu menjadi pengusahatani yang mandiri dan tidak terjerumus ke dalam jebakan hutang. Seperangkat program penunjang itu

mencakup:

1. Tersedianya kredit yang terjangkau;
2. Akses terhadap jasa-jasa advokasi;
3. Akses terhadap informasi baru dan teknologi;
4. Pendidikan dan latihan;
5. Akses terhadap bermacam sarana produksi dan bantuan pemasaran.

Seperangkat program penunjang tersebut barulah menyangkut hal-hal teknis yang keberlanjutannya erat berkaitan dengan masalah kelembagaan. Karena itu aspek kelembagaan ini juga harus dipersiapkan, terutama kelembagaan yang menumbuhkan peluang bagi partisipasi rakyat. Penataan ulang struktur pemilikan dan penguasaan tanah beserta seluruh paket penunjang tersebut secara lengkap, itulah yang dimaksud sebagai Reforma Agraria.

B. Mengapa Diperlukan Reforma Agraria?

Secara umum, ada dua tujuan utama mengapa Reforma Agraria perlu dilakukan. Pertama, mengusahakan terjadinya transformasi sosial; dan kedua, menangani konflik sosial serta mengurangi peluang terjadinya konflik di masa depan. Transformasi sosial yang dimaksudkan di sini adalah dalam pengertian *Agrarian Transformation* yang sarat dengan muatan makna sosial-politik-ekonomi sekaligus. Namun intinya adalah bahwa bagi negara agraris, Reforma Agraria itu penting dilakukan dalam rangka mewujudkan "suatu proses perubahan keseluruhan sistem hubungan sosial-ekonomi masyarakat pedesaan, yang mengacu kepada perubahan *dari* struktur masyarakat yang bersifat 'agraris-tradisional' (atau 'feudalistik', atau

'non-kapitalistik', atau 'natural-economy') *menjadi* suatu struktur masyarakat di mana pertanian tidak lagi bersifat eksklusif melainkan *terintegrasi* ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya secara nasional, lebih produktif, dan *kesejahteraan rakyat meningkat"* (*Cf*. J. Harriss 1982).

Secara lebih rinci, rasionalisasi dari perlunya Reforma Agraria ini sebenarnya mencakup lima aspek sebagai berikut:

1. Aspek hukum, yaitu untuk terciptanya kepastian hukum mengenai hak-hak rakyat atas tanah, terutama lapisan bawah dan khususnya rakyat tani.
2. Aspek sosial, yaitu untuk terwujudnya "keadilan". Struktur agraria yang relatif merata akan dirasakan lebih adil, sehingga keresahan dan kemungkinan konflik pun dapat dihindarkan.
3. Aspek politik, yaitu demi terjaminnya "stabilitas". Struktur agraria yang adil akan meredam keresahan, yang pada gilirannya dapat menjadi perekat persatuan dan kesatuan.
4. Aspek psikologis, yaitu terciptanya suatu suasana *social euphoria* dan *family security* (menurut istilah A.T. Mosher, 1976), sedemikian rupa sehingga para petani menjadi termotivasi untuk mengelola usahataninya dengan lebih baik.
5. Aspek ekonomi, yaitu bahwa semua itu pada gilirannya dapat menjadi sarana awal untuk terwujudnya peningkatan produksi.

Di luar negara-negara sosialis, para ilmuwan lebih meletakkan pertimbangan ekonomi sebagai titik beratnya, walaupun argumentasinya berbeda-beda sesuai kubu teori yang dianutnya, sehingga ada beberapa pandangan. Misalnya saja, Chonchol (1970) mengemukakan bahwa *rationale* Reforma

Agraria adalah untuk membebaskan masyarakat pertanian dari kungkungan sistem penguasaan tanah feodal-tradisional dan dengan demikian memberi kesempatan berkembang bagi para pemilik tanah melalui mekanisme persaingan. Dalam pandangan ini, yang dimaksud adil adalah "adil dalam peluang". Perkembangan selanjutnya memang akan berlangsung seleksi secara hukum alam, akan tetapi yang penting titik "start"-nya harus kurang lebih sama. Oleh karena itulah perlu diciptakan kondisi kesamaan peluang tersebut, yaitu melalui redistribusi penguasaan tanah.

Para penganut ekonomi neo-klasik pada umumnya mengambil jalur argumen sebagai berikut. Walaupun petani kecil lebih efisien dalam hal memanfaatkan tanah dan modal, dan lebih intensif menggunakan tenaga kerja dibandingkan petani kaya, namun petani kaya lebih mempunyai akses terhadap modal dan sarana produksi. Mengapa? Karena, struktur penguasaan tanah yang timpang menimbulkan perbedaan kuasa dan kemampuan untuk menjangkau kedua faktor tersebut. Untuk itu agar tercipta alokasi yang optimal atas sumberdaya yang tersedia dalam masyarakat secara keseluruhan, maka perlu dilakukan redistribusi penguasaan tanah (lihat juga D. Lehmann, 1978).

Para evolutionists, walaupun mirip, argumentasinya sedikit berbeda. Distribusi penguasaan tanah yang tidak merata menyebabkan, secara keseluruhan, pemanfaatan tanah kurang optimal. Sementara itu baik kebijakan perpajakan,maupun *resettlement* ternyata tidak cukup mampu untuk mendorong peningkatan produksi dan tingkat kesejahteraan petani kecil. Karena itu, diperlukan perombakan institusional melalui

redistribusi penguasaan tanah.

Perdebatan di atas kemudian diramaikan lagi oleh mereka yang cenderung menolak Reforma Agraria. Argumentasinya, antara lain, adalah sebagai berikut:

1. Tanah yang tersedia terbatas, atau kurang lebih sama saja (tetap) luasnya, sedang jumlah penduduk semakin bertambah.
2. Dengan kemajuan teknologi, potensi sumberdaya alam non-tanah kini sudah dapat dimanfaatkan sebagai sumber bahan makanan. Tanah tak penting lagi.
3. Untuk menjadi sejahtera, yang penting bukan "pemilikan faktor produksi" (kecuali tenaga kerja), melainkan kenaikan tingkat pendapatan. *Earning, Not Owning!*
4. Reforma Agraria merupakan program yang berat karena:
   a) diperlukan kemauan dan kepastian politik yang kuat dari pemerintah, padahal pemerintah negara berkembang pada umumnya menyandarkan diri kepada pemilik modal kuat atas dua alasan: bantuan dana dan dukungan politik (suara dalam pemilu);
   b) perlu biaya besar; dan
   c) perlu organisasi yang rapi, dan kesanggupan mengendalikan gejolak (konflik) yang menyertai perombakan struktur yang mendasar.

Terhadap argumen para penentang ini, kalangan pendukung Reforma Agraria mengajukan kontra-argumen sebagai berikut:

1. Reforma Agraria adalah "merombak struktur", bukan semata-mata "membagi-bagi tanah". Perombakan diperlukan karena adanya ketimpangan sebaran (distribusi)

kepemilikan tanah. Ketimpangan struktur tidak ada hubungannya dengan "tekanan penduduk" karena model Reforma Agraria sendiri bermacam-macam. Jadi kalaupun kepadatan penduduk menjadi kendala, maka dapat dipilih model yang sesuai.

2. Walaupun mungkin benar bahwa dengan kemajuan teknologi, potensi sumberdaya non-tanah dapat dimanfaatkan sebagai sumber bahan makanan, namun selama manusia belum sama sekali bebas dari bahan makanan yang berasal dari bumi, maka selama itu masalah tanah tetap penting artinya.
3. Terhadap argumen ketiga dari para penolak, kontra-argumennya sederhana saja:
   a) Apakah "*not owning*" itu juga berarti masih "*controlling*", atau sama sekali akan menjadi buruh?
   b) Apakah ada buruh yang lebih kaya daripada majikannya? Kalaupun memang ada, jumlahnya tidak banyak.
   c) Jika semua menjadi buruh dengan pendapatan tinggi, siapa yang menguasai sarana produksi: negara atau segelintir orang? Jika hanya segelintir orang, inilah sumber keresahan dan ketidakadilan.
4. Keberatan yang keempat sebenarnya merupakan alasan yang dibuat-buat belaka, sedemikian rupa sehingga terbentuk citra bahwa karena begitu sulitnya maka Reforma Agraria tidak perlu dilaksanakan (lihat, antara lain M. Lipton dalam David Lehmann (ed), 1974).

C. Pelaksanaan Reforma Agraria di Berbagai Negara

Membuat telaah komparatif tentang pelaksanaan Refor-

ma Agraria di berbagai negara bukanlah hal yang mudah. Bukan saja diperlukan penguasaan literatur yang luas, tapi juga idealnya, orang perlu melihat lapangan di sejumlah negara. Karena itu, uraian berikut ini sangat terbatas, di mana akan dipakai kriteria pembeda yang pokok-pokok saja untuk melihat ciri-ciri perbedaan antar negara. Selain itu yang ditampilkan dan/ atau diulas di sini hanyalah terbatas beberapa negara saja yang dianggap penting, sekedar menambah wawasan.

Adapun yang dimaksud dengan kriteria pembeda yang pokok adalah:

1. Landasan normatif (atau ideologi/ filosofi);
2. Model Reforma Agraria yang dilaksanakan;
3. Sifat operasinya (radikal, moderat, atau lunak bertahap);
4. Tujuannya;
5. Hasilnya (diukur dari tujuan itu);

Landasan filosofi/ normatif menjadi kriteria pembeda yang penting karena ia akan menentukan corak model RA yang direncanakan, tujuannya, serta sifat operasinya. Dalam Tabel 8.1 berikut ini disajikan gambaran kasar mengenai perbandingan Reforma Agraria di berbagai negara berdasarkan model, sifat operasi, sasaran penerima manfaat, hasil dan status transisi sosial yang dicapai.

Tabel 8.1. Gambaran Kasar Perbandingan Antar Negara dalam Pelaksanaan Reforma Agraria

NEGARA	MODEL				SIFAT/ JANGKA WAKTU OPERASI	SASARAN PENERIMA MANFAAT	HASIL = PROPORSI PENERIMA (%)	STATUS TRANSISI SOSIAL*)
	KOLEKTIVIS	REDISTRIBUTIF						
		Batas Maksimum dan Minimum	Batas Minimum Diambang-Kan	Dua-dua Batas Terserah Daerah				
1. Cina	√	-	√	-	Radikal	Semua Rumahtangga Pedesaan	65	Dari F ke S
2. Vietnam Utara	√	-	-	√	Radikal	Semua Rumahtangga Pedesaan	72	Dari F ke S
3. Cuba	√	√	-	-	Radikal	Semua Rumahtangga Pedesaan	?	C ke S
4. Jepang	-	-	√		Radikal/ 4 th	Tunakisma	71	F ke P
5. Korea Selatan	-	-	√	-	Radikal/ 4 th	Tunakisma	66	F / C ke P
6. Taiwan	-	-	?	-	Radikal/ 4 th	Tunakisma	29	F / C ke P
7. Ethiopia	-	-	-	√	Radikal	Semua	?	F ke P
8. Meksiko	-	√	-	-	Moderat	Semua	66	F / C ke C / P
9. Bolivia	-	√	-	-	Moderat	Semua	34	F / C ke C / P
10. Mesir	-	√	-	-	Moderat/5 th	Semua	10	F / C ke C / P
11. Irak	-	√	-	-	Moderat	Semua	33	F ke C / P
12. India	-	√	-	-	Moderat/5 th	Tergantung Negara Bagian	2	F ke F / C / P
13. Indonesia	-	√	-	-	Moderat	Penggarap dan Tunakisma	29	F / C ke F / C / P
14. Thailand	-	√	-	-	Moderat	Penggarap dan Tunakisma	?	F / C/ F /C/P
15. Philipina	-	√	-	-	Moderat	Penggarap dan Tunakisma	17	F / C/ F /C/P
16. Honduras	-	√	-	-	Moderat	Penggarap dan Tunakisma	14	Tetap C

Sumber: Diramu dan disusun secara selektif dari beberapa literatur, a.l. dari AK. Ghose (1983): Russell King (1977), Rehman Sobhan (1993).

Catatan: *) F = Feodalisme; C = Capitalism; P = Peasant : S = Sosialism

Negara-negara no. urut 8 sampai dengan 16 dianggap "mandeg" (tidak mengalami transisi sosial yang mengantarkan pada *agrarian transformation*)

Dari tabel yang ditampilkan di atas, tentu saja gambarannya masih jauh dari lengkap, karena seharusnya masih ada berbagai faktor yang harus ditelaah. Misalnya, harus dilihat pula *konteks waktu* (siapa pada saat tertentu yang berkuasa), *konteks tempat* (kondisi sosial-ekonomi-budaya, geografi-agronomi, dsb), dan *dimensi sejarah*.

Pada umumnya, tujuan mendasar dari pelaksanaan Reforma Agraria adalah menuju *agrarian transformation*. Ke arah mana transformasi itu ditujukan, tergantung pada landasan ideologi (filosofi) negara bersangkutan. Kita tahu bahwa *agrarian transformation* itu adalah suatu proses perubahan yang selalu melalui proses peralihan (inilah yang dimaksud dengan "*agrarian transition*"), sebelum masyarakat itu berubah strukturnya secara final. Dalam sejarah dapat dicatat bahwa hasil transformasi negara-negara itu selain ada yang sejalan dengan landasan normatifnya, ada juga yang tidak konsisten karena dalam masa transisi prosesnya menjadi menyimpang. Dalam kaitan ini, ada beberapa negara yang ada baiknya kita ulas sepintas saja secara khusus karena merupakan kasus-kasus yang menarik dalam proses transformasinya. (Beberapa negara tidak tercantum dalam tabel di atas, yaitu Uni-Soviet Rusia, Italia, Yugoslavia, dan Iran.)

1. *Korea Selatan*

Landreform mulai dilaksanakan di Korea Selatan segera setelah selesainya Perang Dunia kedua, yaitu pada tahun 1945. Pelaksanaannya dilakukan secara bertahap sebagai berikut :

1. Tahun 1945: menurunkan sewa tanah, dari 40-60% menjadi 33% dari total produksi.

2. Tahun 1948: Redistribusi tanah-tanah bekas milik tentara pendudukan Jepang.
3. Tahun 1950-1953: Redistribusi tanah-tanah kelebihan (dari batas maksimum 3 ha) dari petani-luas Korea sendiri.

Sebelum adanya Reforma Agraria tersebut diperkirakan 90% dari seluruh tanah pertanian dimiliki oleh hanya 19% petani. Sedangkan sejumlah 50% petani merupakan kaum tunakisma. Setelah Reforma Agraria hanya 7% saja yang merupakan petani tak bertanah. Namun peningkatan produksi baru nampak setelah tahun 1960-an. Produktivitas kerja meningkat. Kecilnya luas usaha tani memang menjadi kendala bagi besarnya pendapatan dari pertanian, tetapi hal ini diatasi dengan penciptaan berbagai program peningkatan kesempatan kerja di pedesan.

2. *Taiwan*

Di Taiwan pun *landreform* dilaksanakan secara bertahap. Dimulai dengan penurunan tingkat sewa pada tahun 1949, diikuti dengan penjualan tanah-tanah umum. Kemudian dilakukan redistribusi dengan prinsip *land-to-the-tillers* (tanah untuk petani penggarap) yang diselesaikan pada tahun 1953. Reforma agraria di Taiwan dianggap sukses (meskipun ada perbedaan pendapat mengenai hal ini). Penyebaran pendapatan menjadi lebih merata dan produktivitas meningkat. Produktivitas tanah yang tertinggi terdapat pada usaha-usaha tani yang luasnya di bawah 0,5 ha.

Kelancaran pelaksanaan *landreform* di Taiwan ini disebabkan, antara lain, oleh adanya penelitian yang cermat, penyuluhan yang baik dan teratur, pengukuran dan pendaf-

taran tanah yang teliti, pengembangan yang cepat dari sarana perkreditan, dan *last but not least* adalah pengikutsertaan rakyat secara luas dalam pengelolaan program-programnya. Mungkin semuanya ini sebenarnya disebabkan karena Taiwan merupakan negara-pulau yang kecil sehingga relatif lebih mudah mengaturnya.

3. *Jepang*

Sebenarnya telah dua kali Jepang melaksanakan *landreform*. Pertama pada tahun 1868 di mana kekuasaan tuan-tuan tanah feodal (bangsawan) untuk menarik pajak bumi dihapuskan. Pemilikan pribadi atas tanah diperkuat, tetapi dengan tujuan agar pemerintah pusat (bukan bangsawan-bangsawan tuan tanah) dapat menarik pajak dari petani walaupun nilainya rendah. Program-program penunjang juga dilancarkan, seperti penyediaan kredit, pupuk, bibit, dan lain-lain. Hasil *landreform* yang partama ini hampir tidak ada, bahkan memperkuat pemilik-pemilik tanah luas.

Karena itu, sesudah Perang Dunia kedua Jepang melancarkan lagi program *landreform* yang kedua. Batas maksimum ditetapkan 1 ha. Tanah kelebihan harus dijual kepada pemerintah dengan harga yang ditetapkan pemerintah. Bekas penggarap/ buruh pada tanah itu diberi hak pemilikan tanah dengan harga yang sangat rendah. Dengan demikian terjadilah perombakan struktur masyarakat pedesaan. Efek ekonominya sangat nyata dibanding dengan *landreform* pertama. Produktivitas tanah meningkat dengan nyata. Tapi ada yang berpendapat bahwa hal ini sebenarnya hanya efek lanjutan dari kecenderungan jangka panjang dari *landreform* yang pertama.

Perlu ditambahkan di sini, bahwa mungkin banyak orang tidak mengetahui bahwa program *landreform* di Jepang yang kedua itu sebenarnya dilaksanakan atas tekanan dari Tentara Sekutu yang menduduki Jepang, yaitu Tentara Amerika Serikat. Pada 9 Desember 1945, Jenderal MacArthur sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang Sekutu mengeluarkan Surat Perintah berbentuk memorandum singkat dengan nomor *"SCAP Directive 411 on Rural Land Reform"* yang ditujukan kepada Kaisar Jepang (SCAP adalah singkatan dari *Supreme Commander of the Allied Powers*). Hanya anehnya surat tersebut di tandatangani oleh "asisten ajudan" atas nama Jenderal MacArthur. Jika membaca surat tersebut ternyata bahwa istilah "setan" juga dipakai oleh MacArthur (lebih dulu dari PKI?). Dalam butir (2.a.) dari surat perintah itu dinyatakan bahwa: "*.....Emancipation of the Japanese farmers cannot begin until such basic farm evils are uprooted and destroyed*" (Pembebasan atau pengembangan petani-petani Jepang tidak dapat dimulai sebelum "setan-setan" usaha tani demikian itu dijebol dan dihancurkan).

4. *India*

Landreform di India yang dilancarkan sejak 1950-1951, dikoordinir dan diarahkan oleh Pemerintah Pusat, tetapi pelaksanaannya ditangani oleh negara-negara bagian. Negara-negara bagian itu berhak mengeluarkan undang-undang mengenai segala sesuatunya, asalkan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Pusat. Kebijaksanan ini ditempuh karena India merupakan negara yang wilayahnya amat luas, dengan keadaan sosial ekonomi politik yang berbeda-beda. Akibatnya,

walupun tetap memperoleh pengarahan dari Pemerintah Pusat, tiap-tiap negara bagian mempunyai kebijaksanan tertentu yang kadang-kadang jauh berbeda satu sama lain.

Secara umum *landreform* di India meliputi empat macam program, yaitu (a) penghapusan sistem *zamindari*[1] atau sistem 'perantara" (*intermediaries*) dalam soal penguasaan tanah, (b) pengaturan masalah hubungan kerja dalam usaha tani atau penjaminan hak bagi para penggarap, (c) penentuan batas penguasaan maksimum, dan (d) konsolidasi penguasaan tanah-tanah terpencar. Sesuai perbedaan-perbedaan yang telah disebutkan di atas, maka tekanan atau prioritas yang diberikan kepada empat macam program itu juga berbeda antara negara bagian yang satu dengan yang lain. Misalnya, di negara bagian Punjab yang ditekankan dan dianggap berhasil adalah program keempat yaitu konsolidasi tanah-tanah terpencar. Sedangkan di Bengal Barat adalah program kedua yaitu penertiban masalah *penyakapan* dan sewa-menyewa. Namun secara umum, program pertama dapat dikatakan sudah diselesaikan sebelum tahun 1960 untuk seluruh India. Program ketiga, yaitu masalah batas maksimum pemilikan, baik pelaksanaannya maupun *ceiling*-nya (batas luas maksimum) itu sendiri

---

[1] Sebagai warian dari sistem pemerintah Mongol atas India, sistem penguasaan tanah di India ditandai oleh adanya penarik-penarik pajak tanah (*tax collectors*) yang diberi hak menguasai tanah luas. Tanah-tanah ini digarapkan kepada rakyat. Rakyat-penggarap tanah ini harus membayar pajak melalui *collector* kepada negara. *Collector* penguasa tanah luas itu disebut *zamindar*. Pajak yang diserahkan kepada negara dipotong oleh para *zamindar*; itulah sebabnya mereka dianggap sebagai "perantara". Selengkapnya baca, Gunawan Wiradi (1981).

sangat bervariasi antara negara-negara bagian. Sedangkan masalah konsolidasi tanah, hanya beberapa negara bagian saja yang benar-benar melaksanakan, antara lain Punjab, Andhra Pradesh, dan Haryana. Bahkan ada negara bagian yang memang sama sekali tidak akan melaksanakannya, misalnya Bengal Barat.

Kasus landreform di India ini sebenarnya lebih relevan untuk dipakai sebagai bahan perbandingan dengan Indonesia, daripada misalnya Jepang atau Taiwan. Hal ini karena adanya beberapa kesamaan antara India dan Indonesia, antara lain: sama-sama bekas negara jajahan; sama-sama mempunyai wilayah luas dengan berbagai keadaan social-budaya yang bermacam-ragam; sama-sama negara agraria yang penduduknya padat; dan lain sebagainya.

5. *Kasus (Almarhum) Uni-Soviet*

Rusia, sejak sebelum menjadi negara komunis, merupakan salah satu di antara sedikit negara yang telah memiliki data keagrariaan yang lengkap dan rinci. Namun di luar anggapan orang awam, ternyata begitu selesai revolusi 1917, Rusia yang menjadi negara Uni-Soviet itu sebenarnya tidak melakukan landreform gaya sosialis, melainkan justru melakukan "reform" yang memberi ciri jalan kapitalisme (dikenal sebagai NEP, New Economic Policy). Sebelum Revolusi 1917 memang sudah pernah ada reform, yang dikenal sesuai dengan nama pencetusnya yaitu Stolypin Reform. Substansi NEP adalah menjungkirbalikkan substansi Stolypin Reform itu. Barulah dua belas tahun setelahnya, yaitu pada tahun 1929, dilancarkanlah Reform Agraria model kolektivisasi secara besar-

besaran. (Untuk uraian yang lebih rinci, Lihat, G. Wiradi, 2009b).

6. *Kasus Italia versus Kasus (Almarhum) Yugoslavia*

Begitu selesai Perang Dunia kedua, maka sejak awal 1950-an kedua negara itu sama-sama melakukan landreform. Bedanya, Italia melakukan hal itu untuk melawan komunisme sehingga model reform-nya adalah ingin menciptakan satuan-satuan usahatani keluarga, model "family farm" di Amerika Serikat. Tapi untuk itu, pemerintah memberikan fasilitas penuh mengenai apa saja. Apa yang kemudian terjadi? Karena fasilitas penuh itulah maka hasilnya, justru merupakan satuan usahatani luas, mirip "usahatani negara" (State Farm). Tujuan awalnya adalah untuk mengubah "buruh tani" menjadi "petani mandiri" walaupun satuannya kecil-kecil. Tapi yang terjadi sebaliknya. Mereka seolah-olah lalu menjadi "buruh tani" negara.

Di Yugoslavia yang terjadi adalah sebaliknya. Negara ini dikenal sebagai negara komunis yang "nakal", artinya, membebaskan diri dari kendali induk komunis Soviet-Rusia. Yugo ingin menunjukkan kepada dunia Barat bahwa melalui model kolektivisasi pertanian negara ini akan mampu meningkatkan kehidupan masyarakat tani. Petani-petani kecil diubah menjadi "buruh tani", dari satuan usahatani negara. Namun karena kolektivisasi dilakukan dengan cara "evolusioner", maka yang terjadi kemudian adalah, sebaliknya, yaitu justru tercipta masyarakat tani seperti yang semula dicita-citakan oleh Italia (Russell King, 1977).

7. *Kasus Iran*

Iran melakukan landreform secara bertahap, dimulai

tahun 1962. Sasarannya bukan tunakisma, tapi penggarap, penyewa dan penyakap. Batas luas maksimum adalah *satu desa* (bisa ratusan hektar). Dalam tahap kedua, batas itu diturunkan menjadi 20-100 ha (tergantung kondisi tanahnya). Jika pada tahap pertama para tuan tanah yang dipangkas tanah kelebihannya diberi kompensasi dengan uang tunai sebesar 10-20%, dari nilainya dan sisanya dicicil setiap tahun, maka pada tahap kedua kompensasi itu berupa lima opsi (pilihan) sebagai berikut:

1. Tanah kelebihan dari batas luas maksimum itu harus dijual kepada petani penyewa/ penyakapnya; atau
2. Tanah tersebut disewakan kepada penyewanya selama 30 tahun; atau
3. Membeli "hak sewa" kepada penyewanya; atau
4. Membagi tanah kelebihan itu dengan para penyewa/ penyakapnya berdasar rasio pembagian seperti yang lazim dalam "bagi/ hasil"; atau
5. Menjadikan tanah tersebut sebagai satuan usaha kerjasama dengan bekas petani penyewa/ penyakapnya.

9
Pasang Surut Agenda Reforma Agraria di Indonesia

Cita-cita para pendiri Republik ini, cita-cita perjuangan kemerdekaan Indonesia dan cita-cita revolusi Indonesia pada hakikatnya mencakup tiga hal sebagai berikut: (a) *mengubah susunan masyarakat*, yaitu dari masyarakat warisan *stelsel* feodalisme dan kolonialisme, menuju ke arah susunan masyarakat yang bebas dari penindasan, bebas dari ketidakadilan struktural, bebas dari eksploitasi manusia oleh manusia, serta menuju masyarakat demokratis; (b) membangkitkan jiwa merdeka dan semangat kemandirian serta mengikis mentalitas bangsa terjajah (di kemudian hari dirumuskan sebagai *nation and character building*); dan (c) membangun secara fisik sarana-sarana ekonomi untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata.

Jadi, itulah cita-citanya! Dengan demikian, tidak cukup sekedar kemerdekaan politik dalam arti mempunyai pemerintahan bangsa sendiri. Sebab, walaupun punya pemerintahan

oleh bangsa sendiri, tetapi jika ternyata ia justru menindas rakyatnya sendiri, apa gunanya? Hal itu justru lebih buruk dibandingkan dengan penjajahan oleh bangsa asing.

Memang, tanpa kemerdekaan politik lebih dulu, secara teori, kita akan sulit untuk mengubah susunan masyarakat itu. Jadi, kemerdekaan barulah "sasaran-antara", atau menurut kata-kata Bung Karno, kemerdekaan adalah "jembatan-emas", dan di seberang jembatan itulah kita berusaha membangun masyarakat baru yang bebas dari "penindasan manusia oleh manusia". Itulah sebabnya, walaupun sudah merdeka, Bung Karno mengatakan bahwa "revolusi belum selesai"! Karena, belum berhasil mengubah susunan masyarakat seperti yang dicita-citakan.

Bagi Indonesia, yang masyarakatnya berciri agraris, maka untuk mencapai cita-cita di atas, caranya adalah dengan melakukan *perombakan* (yakni, penataan kembali) *susunan pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria khususnya tanah*, agar lebih adil dan merata, demi kepentingan rakyat kecil pada umumnya. Mengapa tanah? Karena disitulah terletak "jantung" masalah-masalah sosial, ekonomi, dan politik. Inilah hakikat landreform!

Para pendiri Republik ini ternyata mempunyai pandangan yang jauh ke depan mengenai hal ini. Ini terlihat dari perhatian mereka untuk mengupayakan pelaksanaan Reforma Agraria dan penyusunan UU Agraria Nasional tidak lama setelah Proklamasi Kemerdekaan 1945 dikumandangkan. Namun upaya ini ternyata bukan hal yang mudah dan sederhana sehingga dalam perjalanan bangsa ini kebijakan agraria dan pelaksanaan Reforma Agraria mengalami gelombang pasang dan surut.

A. Beberapa Langkah Pendahuluan

Sudah sejak awal, yaitu segera setelah Proklamasi Kemerdekaan 1945, para pemimpin bangsa ini mulai mengupayakan untuk segera melakukan Reforma Agraria. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, Wakil Presiden RI Bung Hatta pada Februari 1946 (jadi saat RI masih berumur enam bulan) telah menulis dan menyampaikan pidato penting mengenai "Ekonomi Indonesia di Masa Depan". Sekalipun isinya masih berupa lontaran gagasan, dan belum menjadi kebijakan resmi, namun "fatwa" Bung Hatta ini memang benar-benar mencerminkan kehendak bersama para pendiri Republik serta mengungkapkan aspirasi kebangsaan pada saat itu.

Jika disarikan, gagasan Bung Hatta itu mengandung prinsip bahwa sebagai negara agraris, maka landasan pembangunan itu harus dimulai dari pembangunan pertanian. Dan karena itu maka masalah agraria, khususnya tanah, harus dibenahi lebih dulu. Dalam kaitan ini Bung Hatta menyampaikan sejumlah prinsip yang perlu menjadi pegangan, yaitu:

1. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang-seorang untuk menindas dan memeras hidup orang banyak.
2. Pemilikan tanah yang sangat luas oleh seseorang di mana terdapat jumlah penggarap yang besar, adalah bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil.
3. Perusahaan yang menggunakan tanah luas, sebaiknya diatur sebagai koperasi di bawah pengawasan pemerintah.
4. Menurut hukum adat Indonesia, tanah itu pada dasarnya adalah milik masyarakat. Orang seorang berhak menggunakannya, sebanyak yang perlu baginya serta keluarganya, tapi dia tidak boleh menjualnya. Jika dia tidak menggu-

nakannya lagi, tanah itu jatuh kembali kepada "masyarakat" yang akan membagikannya kembali kepada yang membutuhkannya.

5. Tanah-tanah yang dipakai oleh perkebunan-perkebunan besar, pada dasarnya adalah milik masyarakat. Kalau pengusahaan perkebunan itu dalam bentuk koperasi, maka koperasi itu boleh menggunakan tanah itu selama diperlukan olehnya, tapi tidak boleh memindahkan hak berusaha itu.
6. Perusahaan di atas tanah yang tidak begitu luas, dan dapat dikerjakan sendiri, boleh menjadi kepunyaan orang seorang. Jika orang yang bersangkutan menggabungkan diri ke dalam koperasi, maka tanah milik yang dibawanya tidak diusik.
7. Tanah di luar tanah kediaman, hanya boleh dipandang sebagai faktor produksi saja, dan tidak menjadi "obyek perniagaan" yang diperjualbelikan semata-mata untuk mencari keuntungan.
8. Seharusnya tidak terjadi pertentangan antara masyarakat adat dan negara, karena negara adalah alat masyarakat untuk menyempurnakan keselamatan umum. Negara harus berusaha supaya tanah kosong diusahakan menjadi sumber kemakmuran rakyat. Hukum privat sebagai lawan hukum publik, mestinya tidak ada di Indonesia.

Sejalan dengan pandangan Bung Hatta di atas, pemerintah RI sejak dini sudah melakukan *langkah-langkah pendahuluan*, yaitu sekaligus sebagai *langkah percobaan*, dalam *skala kecil*. Tindakan pemerintah ini, tanpa mengalami banyak kesulitan, segera memperoleh persetujuan badan legislatif. Hal

ini karena mereka yang mempunyai *vested interest* dalam susunan yang lama tidak mendapatkan dukungan dari partai politik besar yang mana pun (Lihat Selo Soemardjan, 1962).

Ada empat langkah pendahuluan yang dapat disebutkan di sini, yaitu (*Cf*. Selo Soemardjan, 1962):

1. *Tahun 1946 (jadi belum ada setahun Indonesia merdeka)*. Melalui UU No. 13/ 1946, pemerintah menghapuskan lembaga "desa perdikan", yaitu menghapuskan hak-hak istimewa yang sampai saat itu dimiliki oleh para penguasa desa perdikan beserta keluarganya secara turun-temurun. Setengah dari tanah mereka yang relatif luas-luas, didistribusikan kepada para penggarap, petani kecil, dan buruh tani. Ganti rugi diberikan dalam bentuk uang bulanan. Inilah landreform secara terbatas, skala kecil, khususnya dilakukan di daerah Banyumas, Jawa Tengah.
2. *Tahun 1948*. Melalui Undang-Undang Darurat No. 13/ 1948 pemerintah menetapkan bahwa semua tanah yang sebelumnya dikuasai melalui "hak conversie" oleh kira-kira 40 perusahaan gula Belanda di Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta diambil alih dan disediakan untuk petani Indonesia. Hal ini mengakhiri persaingan mengenai penguasaan tanah dan air yang tak seimbang antara perusahaan gula yang besar dan kuat dengan petani yang tak terorganisir.
3. *Tahun 1958*. Sebenarnya, sejak tahun 1945 pemerintah RI sudah berusaha untuk membeli kembali tanah-tanah partikelir yang sampai saat itu dikuasai oleh tuan-tuan tanah bangsa asing. Namun proses negosiasinya berjalan amat lamban. Karena itu, maka ditetapkanlah UU No. 1/ 1958

yang menghapuskan semua tanah-tanah partikelir. Semua hak-hak istimewa yang sebelumnya dipegang oleh tuan-tuan tanah diambil alih oleh pemerintah. Proses likwidasi ini selesai sekitar tahun 1962.

4. *Tahun 1960*. Sekitar setengah tahun sebelum ditetapkannya UUPA (24 September 1960), telah ditetapkan terlebih dulu Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH), yaitu UU No. 2/1960. Pada dasarnya, isi UUPBH ini mengandung tiga esensi sebagai berikut:
   a) *"Security of tenancy"*; ini tercermin dalam Pasal 4 dan 5.
   b) Demokratisasi; tercermin dalam Pasal 7.
   c) Akomodasi dan pengakuan terhadap ketentuan adat (Pasal 7, ayat 1).

Demikianlah beberapa langkah pendahuluan yang diambil pemerintah dalam pelaksanaan Reforma Agraria. Namun khusus untuk poin yang terakhir, ada yang berpendapat bahwa UUPBH itu bukan lagi merupakan langkah pendahuluan, karena sudah diberlakukan langsung secara nasional. Dalam hal ini UUPBH adalah "reform", yakni pembaruan dalam hubungan-hubungan penyakapan (*tenancy reform*).

B. Penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria

Selain beberapa langkah pendahuluan di atas, sejak awal masa kemerdekaan pemerintah sudah berupaya merumuskan Undang-Undang Agraria baru, menggantikan UU-Agraria Kolonial 1870. Masih dalam suasana gejolak revolusi, pada tahun 1948 pemerintah mulai membentuk Panitia Negara untuk mengembangkan pemikiran dan mempersiapkan

perumusan Undang-Undang baru di bidang agraria. Namun upaya itu pada kenyataannya harus mengalami proses yang panjang selama 12 tahun, sebelum akhirnya lahir Undang-undang Pokok Agraria pada tahun 1960. Mengapa prosesnya memakan waktu sepanjang ini? Hal itu disebabkan oleh beberapa hal:

1. Periode 1945-1950 adalah masa revolusi fisik. Perang dan damai silih berganti, sehingga kerja panitia penyusun Undang-Undang menjadi tersendat-sendat.
2. Periode 1950-1960, sekalipun relatif adalah masa damai, namun gejolak politik dan pemberontakan di daerah masih juga silih berganti, sehingga kabinet jatuh bangun. Panitia Agraria pun turut berganti-ganti, yakni Panitia Agraria Yogya 1948, Panitia Agraria Jakarta 1952, Panitia Suwahyo 1956, Panitia Sunaryo 1958, dan Rancangan Sadjarwo 1960.
3. Partai-partai besar dalam DPR berbeda-beda pandangannya mengenai agraria ini, sehingga titik temu atau kompromi sulit dicapai.[1]

Sekalipun pimpinan Panitia Agraria ini berganti-ganti, namun para pakar yang menjadi anggotanya tetap sama. Mereka inilah yang terus-menerus mengembangkan kajian dan

[1] Kondisi tersebut jauh hari sebenarnya sudah diantisipasi oleh para pemimpin RI. Karena itu, maka masalah agraria tidak ditangani secara gegabah, melainkan sangat serius dan hati-hati. Ada dua hal yang dianggap sebagai masalah mendasar, yaitu soal *keuangan* dan soal *agraria*. Itulah sebabnya, dalam sejarah RI, hanya dua hal itulah yang proses penyusunan "Undang-Undang Pokok"-nya tidak ditangani oleh Komisi ataupun Pansus DPR, melainkan oleh "Panitia Negara".

pemikiran mengenai Undang-undang Agraria Nasional. Singkatnya, lahirnya UUPA-1960 bukanlah sembarangan, melainkan melalui proses kajian dan perdebatan yang panjang. Proses yang panjang ini tidak terlepas dari dinamika politik dan sosial-ekonomi yang berlangsung di Indonesia sepanjang proses dekolonisasi.

1. *Periode Revolusi Kemerdekaan (1945-1950)*

Seperti telah disebutkan pada bab terdahulu, setelah proklamasi kemerdekaan, pemerintah RI meneruskan kebijakan untuk mentolerir pendudukan rakyat atas tanah-tanah perkebunan, sambil menunggu sampai nantinya dilaksanakan Reforma Agraria yang menyeluruh. Beberapa langkah pendahuluan dilakukan untuk mulai menjalankan Reforma Agraria, dan pada tahun 1948, dalam suasana gejolak revolusi fisik, pemerintah membentuk Panitia Negara untuk mengembangkan pemikiran dan mempersiapkan perumusan Undang-Undang baru di bidang agraria. Panitia ini dikenal sebagai "Panitia Agraria Yogya" yang secara formal ditetapkan melalui Penetapan Presiden No. 16 tahun 1948, dengan ketuanya: Sarimin Reksodihardjo.

Dalam suasana revolusi fisik tersebut, beberapa kali terjadi perundingan sebagai bentuk perjuangan di lapangan diplomasi. Setiap kali terjadi perundingan, terjadi pula pengurangan wilayah RI. Persetujuan Linggarjati melahirkan pengakuan *de facto* eksistensi RI yang hanya meliputi Jawa dan Sumatra. Ketika Belanda melanggar Linggarjati dan perang lagi, kemudian berunding lagi, lahirlah persetujuan Renville. Wilayah RI mengkerut lagi. Perjanjian Renville dilanggar

Belanda, dan pada tanggal 19 Desember 1948 tentara Belanda menyerbu ke wilayah RI yang tersisa, sehingga hampir seluruh wilayah RI diduduki Belanda. Berlangsunglah perang gerilya selama kira-kira delapan bulan. Pada bulan Agustus 1949 atas desakan PBB diadakan gencatan senjata, disusul dengan perundingan dalam Konperensi Meja Bundar (KMB).

Memang, dipandang dari satu sisi, perjanjian Linggarjati itu secara strategis menguntungkan kita. Karena, walaupun hanya berupa pengakuan *de facto* atas Jawa dan Sumatra, namun "pengakuan" itu sendiri kemudian menarik perhatian internasional, dan memberi peluang kepada Indonesia untuk bermanuver dalam pentas internasional. Namun jika dilihat dari sisi lain, jika ditarik garis sejak Linggarjati, Renville sampai Roem-Royen, ternyata semua itu prinsip isinya sama, yaitu menuju kepada isi KMB. Apa isi KMB? Isi pokoknya, secara ringkas adalah sebagai berikut:

1. Belanda menggunakan istilah "penyerahan" kedaulatan dan bukannya "pengakuan" kedaulatan.
2. Kedaulatan tidak diserahkan kepada Republik Proklamasi tetapi kepada Republik Indonesia Serikat (RIS), sementara RI Proklamasi hanya sebagai negara bagian.
3. Irian Barat "disandera", dengan janji dalam waktu satu tahun (?) akan dilakukan jajag pendapat (*plebisit*).
4. Belanda menuntut agar inti tentara RIS adalah KNIL. Namun dalam hal ini Indonesia menang. Artinya, tuntutan Indonesia diterima, yaitu tentara inti Indonesia adalah TNI.
5. Perkebunan-perkebunan besar yang diduduki rakyat harus dikembalikan kepada pemegang haknya semula, yaitu kaum modal swasta Belanda. Artinya, rakyat harus diusir

dari tanah-tanah tersebut.

6. Sebagian hutang Belanda kepada negara lain (ataupun lembaga-lembaga dana lainnya) yang notabene dipakai untuk membeli peralatan perang untuk memerangi Indonesia, menjadi beban Indonesia. Artinya, menjadi "hutang" yang harus dibayar oleh pemerintah Indonesia.
7. Negara RIS itu berada dalam ikatan kesatuan "Unie Indonesia–Belanda" yang dikepalai oleh raja Belanda.

Butir-butir perjanjian KMB inilah yang menjadi titik balik kebijakan pertanian dan agraria yang sudah digariskan sebelumnya sejak awal kemerdekaan. Termasuk mempengaruhi pula proses penyusunan Undang-undang Agraria Nasional yang sedang berlangsung saat itu. Bahkan dalam jangka panjang, akibat-akibatnya menimbukan berbagai kerancuan dan dilema sampai masa sekarang.

Sementara itu, hanya dalam waktu kurang lebih delapan bulan, RIS kemudian berubah lagi menjadi NKRI pada Agustus 1950, atas kehendak mayoritas parlemen-parlemen negara bagian terutama negara bagian yang terbesar, yaitu Negara Indonesia Timur. Sistem pemerintahan pun berubah, berlandaskan UUD Sementara (UUDS 1950). Presiden hanya sebagai Kepala Negara, secara simbolis. Yang berkuasa adalah Kabinet di bawah pimpinan Perdana Menteri (sistem parlementer).

Sekalipun perang frontal melawan Belanda sudah berakhir, namun gejolak bersenjata secara sporadis masih terjadi di mana-mana. Ada pemberontakan APRA, ada DI/TII, ada RMS, ada pemberontakan Andi Abdul Azis, dll. Dalam kondisi politik yang demikian itu, terutama dalam masa-masa awal periode ini, segala sesuatu menjadi sulit, dilematis, dan ambigu,

khususnya dalam hal kebijakan pertanian dan agraria. Di satu sisi, kita tetap ingin kembali kepada kebijakan yang telah digariskan sejak 1946, namun di sisi lain, sekalipun telah kembali menjadi negara kesatuan, Indonesia tetap terikat untuk melaksanakan isi perjanjian KMB (kecuali soal bentuk negara).

Dalam kondisi politik yang masih bergolak, dan dalam suasana keterikatan dengan hasil KMB itulah pemerintah terpaksa sangat hati-hati di dalam mengambil berbagai kebijakan. Karena itu, barulah dalam kabinet yang ketiga (sesudah RIS kembali menjadi RI), masalah pertanian dan agraria dijadikan salah satu program kabinet yang dirumuskan secara eksplisit sebagai berikut:

1. Memajukan tingkat penghidupan rakyat dengan mempertinggi produksi nasional.
2. Melanjutkan usaha perubahan agraria.

Telah disebutkan di muka bahwa pada tahun 1948 telah dibentuk Panitia Agraria Yogya. Dalam suasana gejoluk revolusi fisik di atas, panitia ini tetap bekerja meski tentunya tidak bisa optimal. Tetapi karena perkembangan politik pasca KMB (RI menjadi RIS), maka panitia tersebut dibubarkan. Barulah setelah bentuk negara menjadi RI kembali pada tahun 1950, dan pemerintahan menganut sistem parlementer, maka panitia tersebut kembali ditetapkan dan dikenal sebagai "Panitia Agraria Jakarta".

2. *Periode Demokrasi Parlementer (1950-1959)*

Dengan kembalinya ibukota Republik ke Jakarta, maka Panitia Agraria yang dibentuk kembali pada tahun 1951 perlu diperbarui lagi keanggotaannya. Panitia yang baru ini dikenal

dengan sebutan "Panitia Agraria Jakarta", namun ketuanya tetap sama yaitu Sarimin Reksodihardjo. Selain mengembangkan gagasan-gagasan yang sudah dirumuskan Panitia Yogya, Panitia Jakarta juga menghasilkan usulan-usulan baru. Yang penting di antaranya adalah: (a) dianggap perlu untuk adanya penetapan batas luas maksimum dan batas luas minimum; (b) yang dapat memiliki tanah untuk usaha tani kecil hanya WNI; (c) pengakuan hak rakyat.

Dalam periode ini, ada satu hal yang sangat penting untuk dicatat. Masa itu, ketika belum ada serbuan investor asing (kecuali yang sudah ada sebelumnya sejak masa kolonial) dan hampir tanpa hutang luar negeri, *toh* Indonesia harus membayar "hutang" yang notabene bukan hutang kita, yang jumlahnya milyaran dollar. Ternyata dalam kondisi itu kita mampu! Para ekonom jaman sekarang perlu ingat akan hal ini, bahwa kita ternyata tidak mati walaupun tanpa mengundang modal asing. Ternyata tanpa hutang baru, kita juga tidak mati, bahkan mampu membayar hutang yang bukan hutang kita!

Meskipun Indonesia patuh membayar "hutang" itu, namun Irian Barat tidak kunjung diserahkan kepada Indonesia. Maka pada tahun 1957, Indonesia kehilangan kesabaran dan kemudian menyatakan "membatalkan perjanjian KMB" secara sepihak. Hal ini kemudian diikuti dengan "nasionalisasi" perkebunan-perkebunan asing, yang kemudian, pengelolaan hampir semua perusahaan bekas milik asing itu dipegang secara langsung oleh militer. Inilah awal mula sejarah keterlibatan militer ke dalam bidang ekonomi.

Sementara itu, Konstituante hasil Pemilu 1955 yang diharapkan dapat dengan cepat merumuskan Undang-Undang

Dasar yang baru (menggantikan UUS Sementara 1950), ternyata macet. Dalam periode ini pula meledak pemberontakan PRRI/ Permesta yang menguras tenaga, dana, dan pikiran. Dalam kondisi yang demikian, maka dapat dipahami bahwa pemikiran mengenai pembangunan menjadi tersendat. Namun *toh*, oleh para pemimpin saat itu, perhatian terhadap masalah pertanian dan agraria tetap dipelihara. Ini terbukti bahwa dalam periode ini ada kebijakan yang dikenal dengan RKI (Rencana Kemakmuran Istimewa), walaupun isinya masih umum dan sederhana. Di antara programnya adalah mengembangkan cara-cara baru dalam teknik usahatani, mengembangkan kelembagaan penunjang sarana produksi, mengintrodusir mekanisasi pertanian, dsb.

Selain itu, pemerintah terus melanjutkan proses penyusunan Undang-Undang Agraria yang baru, meski panitia agraria yang dibentuk kembali mengalami pergantian beberapa kali. Sistem Kabinet Parlementer memang membuat umur kabinet tidak menentu, jatuh bangun berganti-ganti, tergantung dinamika percaturan politik dalam parlemen. Seirama dengan ini maka panitia agraria pun turut berganti-ganti. Walaupun yang berganti hanyalah Ketuanya, sedangkan pakar-pakarnya hampir semuanya sama.

Dengan terbentuknya pemerintahan baru hasil Pemilu 1955, maka pada tahun 1956 panitia agraria kembali diperbarui di bawah pimpinan Suwahyo Soemodilogo. Oleh karena itu, panitia ini dikenal dengan "Panitia Suwahyo". Mandat utama panitia ini adalah menyusun secara konkret Rancangan Undang-undang (RUU) Agraria Nasional, setelah sebelumnya terdapat berbagai masukan dari panitia-panitia agraria terdahulu.

Tahun 1957, panitia ini berhasil menyusun RUU yang memuat, antara lain, butir-butir penting berikut ini: (a) asas *domein* dalam UU Agraria 1870 dihapuskan diganti dengan asas "hak menguasai oleh Negara", sesuai dengan ketentuan pasal 38 ayat 3 dari UUDS 1950; dan (b) asas bahwa tanah pertanian harus dikerjakan dan diusahakan sendiri oleh pemiliknya.

Tetapi, RUU ini belum sampai diajukan ke DPR, dan panitia ini diperbarui lagi pada tahun 1958 di bawah pimpinan Soenaryo. Panitia ini berhasil merumuskan naskah Rancangan UUPA (dikenal dengan Rancangan Soenaryo) yang sebenarnya sudah "semi final". Akan tetapi karena semua pihak menginsyafi benar pentingnya masalah agraria, maka Presiden Soekarno dalam amanatnya yang menyertai penyampaian naskah itu ke DPR, meminta agar kalangan ilmiah, antara lain Universitas Gadjah Mada, dimintakan pendapatnya. Maka dibentuklah panitia kerjasama antara DPR dan Universitas Gadjah Mada untuk membahas dan menyempurnakan RUU tersebut.

C. Reforma Agraria Pada Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Dalam kondisi politik yang terus bergejolak seperti digambarkan di atas, maka akhirnya pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno menyatakan Dekrit "kembali kepada UUD 1945". Dengan demikian, Konstituante dibubarkan, sistem pemerintahan kembali kepada sistem presidensial, dan DPR hasil pemilu 1955 dibubarkan dan diganti menjadi DPR Gotong Royong. (Proses dan latar belakang tentang dekrit ini tentu akan terlalu panjang untuk diceritakan di sini.)

Dengan dekrit tersebut, maka di bidang pertanian dan agraria, politiknya jelas, diarahkan "kembali" kepada semangat UUD 1945. Rancangan UUPA yang sebelumnya masih mengacu kepada UUDS 1950 kemudian harus disesuaikan dengan UUD 1945 ini. Hal inilah yang menjadi tugas Panitia Ad Hoc DPR dengan Universitas Gadjah Mada di atas yang akhirnya berhasil mencapai kesepakatan dan menghasilkan naskah baru pada tahun 1959. Naskah ini lantas dijadikan dasar oleh Departemen Agraria untuk menyusun Rancangan UUPA yang baru yang dikenal dengan "Rancangan Sadjarwo" (sesuai nama Menteri Agraria yang menjabat pada saat itu). Pada tanggal 1 Agustus 1960, RUU yang baru itu secara resmi disampaikan oleh pemerintah kepada DPR-GR. Setelah dibahas, RUU itu diterima dan disahkan oleh DPR Gotong Royong, dan diundangkan pada tanggal 24 September 1960 dalam Lembaran Negara No. 104 Tahun 1960 sebagai UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (dikenal sebagai UUPA 1960).

Apa yang dikenal sebagai UUPA 1960 ini, sesuai dengan judul aslinya *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, isinya sebenarnya baru berupa prinsip-prinsip dasar belaka. Karena itu, berbagai ketentuan yang terdapat di dalamnya sedianya akan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai undang-undang khusus. Salah satu penjabaran itu adalah UU No. 56/1960 (yang semula berupa PP pengganti UU), tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yang kemudian secara salah kaprah dikenal sebagai UU Landreform. Atas dasar pertimbangan kondisi saat itu, masalah pertanian rakyat inilah yang dijadikan prioritas. Tanah-tanah yang melebihi batas maksimum diambil

(dengan ganti rugi) oleh pemerintah, lalu didistribusikan kepada rakyat (penggarap, tunakisma).

Pelaksanaan landreform tersebut mulai dilancarkan oleh pemerintah sejak 24 September 1961, dengan pertama-tama membentuk panitia-panitia di ketiga tingkat daerah otonom untuk melakukan pedaftaran milik tanah yang melebihi maksimum, serta tanah-tanah guntai (*absentee*). Langkah tersebut saat itu baru meliputi pulau Jawa, Bali, Sulawesi dan Kepulauan Nusa Tenggara. Secara keseluruhan di daerah tersebut, terdapat sekitar 27.000 pemilik sawah yang miliknya melebihi batas maksimum. Jumlah luas kelebihan maksimum itu semuanya ada sekitar satu juta hektar, yang kemudian akan didistribusikan kepada rakyat tani kecil yang membutuhkan. Bagaimana proses selanjutnya tidak begitu mudah untuk menggambarkannya, karena data yang akurat sukar diperoleh.[2]

Dalam periode demokrasi terpimpin ini, garis besar kebijakan pemerintah sangat jelas yaitu tercermin dalam semboyan: "Berdaulat dalam politik, berdikari di bidang ekonomi dan berkepribadian dalam kebudayaan". Masalah pertanian menjadi prioritas, dan pembaruan agraria dijadikan titik tolak sebagai landasan pembangunan. Kampanye landreform membahana dan untuk menunjang pelaksanaannya, maka sejak tahun 1961 dan tahun-tahun berikutnya ditetapkanlah sejumlah aturan perundang-undangan serta dibentuk bermacam

---

[2] Dengan berkuasanya Orde Baru pasca tragedi 1965, fungsi instansi agraria telah dijungkirbalikkan, sehingga pendataannya terbengkalai dan data yang ada tentang gerakan landreform menjadi kurang bisa dipercaya.

kelembagaan. UU Landreform No. 56/ 1960 yang tersebut di atas kemudian diperlengkapi pula dengan landasan hukum bagi langkah turunannya yaitu PP No. 224/ 1961 tentang Obyek Landreform dan PP No. 10/ 1961 tentang pengukuran desa lengkap. Demikian pula, melalui Keppres No. 131/ 1961 dibentuk Panitia Landreform Nasional, yang kemudian disempurnakan melalui Keppres No. 263/ 1964 dibentuk Panitia Landreform tingkat Provinsi, Kabupaten, dan Kecamatan (waktu itu disebut dengan istilah Daerah Swatantra Tingkat I, II dan III) dalam rangka otonomi daerah. Pada tahun 1964 dibentuk pula Panitia Pengadilan Landreform untuk memutuskan sengketa-sengketa yang terkait dengan pelaksanaan landreform.

Karena persepsi masyarakat (yang keliru) bahwa landreform adalah program mendistribusikan tanah, dan kemudian timbul pertanyaan, tanah siapa dan tanah apa yang dibagi-bagi, maka lantas timbullah istilah "tanah obyek landreform". Sebenarnya, dalam artinya yang benar, sesuai dengan pengertian UUPA sebagai Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, maka yang menjadi "obyek reform" adalah semuanya: *ya* tanah pertanian, *ya* tanah kehutanan, *ya* tanah perkebunan, dll. Semua itu harus ditata-ulang peruntukannya. Jadi, tidak harus didistribusikan, tetapi juga di"redistribusi". Artinya, diserasikan, agar rakyat memperoleh hak secara relatif merata dan adil. Ketentuan perundangan untuk masing-masing kategori ini masih akan dijabarkan lebih lanjut, meski yang diprioritaskan pada saat itu adalah tanah pertanian rakyat.

Tetapi jika kita terima dulu pemahaman yang salah kaprah tersebut di atas, maka menurut kehendak semula (dan juga menurut hukum yang ada), tanah "obyek landreform"

itu, pada tahap pertama terdiri dari tiga macam, yaitu (a) tanah kelebihan; (b) tanah guntai dan bekas tanah partikelir; dan (c) bekas tanah swapraja yang diambil oleh pemerintah. Sayangnya, belum semua tanah ini berhasil di-reform pada periode ini. Demikian pula, ketentuan-ketentuan lain dalam UUPA 1960 belum semuanya sempat dijabarkan dalam aturan perundang-undangan yang lebih operasional. Hal ini karena pemerintahan Bung Karno keburu digulingkan oleh Orde Baru. Pada periode Orde Baru ini, gerakan landreform pun lalu lenyap dari peredaran, bahkan ditabukan dengan menganggapnya sebagai agenda kaum komunis.

D. Titik Balik Pada Masa Orde Baru

Kita semua tahu bahwa kebijakan umum Orde Baru (*ya* politik, *ya* ekonomi, *ya* sosial budaya, dll) bertolak belakang seratus delapan puluh derajat dari kebijakan rezim pemerintahan sebelumnya. Ada beberapa ciri pokok yang menandai pergeseran itu. *Pertama*, dari segi slogannya saja sudah bertolak belakang. Slogan pemerintahan Bung Karno adalah: "Berdaulat dalam politik; Berdikari di bidang ekonomi; Berkepribadian dalam kebudayaan!" Pada masa pemerintahan Orde Baru, slogannya menjadi: "Politik no, ekonomi yes!" Orang tidak sadar bahwa slogan "politik no" itu sendiri adalah politik! Yaitu, politik untuk membunuh kesadaran politik rakyat. Hal ini pada hakikatnya telah mengkhianati esensi dari gerakan pendidikan nasional yang dimulai Budi Utomo pada tahun 1908 yang notabene dijadikan simbol "Kebangkitan Nasional" yang diperingati tiap tanggal 20 Mei.

Ciri *kedua* dan lebih konkret adalah menyangkut

kemandirian bangsa. Di masa sebelumnya, Indonesia sangat selektif di dalam mencari hutang luar negeri, sangat hemat dalam pemanfaatan sumberdaya alam, amat selektif dalam hal penanaman modal asing (bahkan pada prinsipnya menolak), dan menebalkan semangat pembangunan watak, yaitu membangkitan mental jiwa mandiri dan merdeka. Pada masa Orde Baru, semua itu terbalik! Indonesia mengambil kebijakan pintu terbuka, bahkan istilah saya "rumah terbuka". Memang, semula ciri tersebut tidak begitu nampak. Namun, secara pelan-pelan tapi pasti, jejak langkah Orde Baru akhirnya menuju ke arah pasar bebas yang kapitalistik dan neo-liberalistik.

Dengan arah kebijakan "rumah terbuka" tersebut, maka ciri yang *ketiga* adalah lahirnya tiga UU pada tahun 1967 yang mengawali derasnya investasi modal asing, yaitu UU Pokok Kehutanan, UU Pokok Pertambangan dan UU Penanaman Modal Asing. Ketiga UU inilah sebenarnya yang menjadi sumber awal berbagai proses "pembangunan" yang di belakang hari kemudian merebak menjadi berbagai konflik agraria yang bentuknya dan manifestasinya sangat beragam.

Dengan titik balik itu, maka gagasan bahwa Reforma Agraria harus dijadikan landasan pembangunan, ditinggalkan. Gagasan landreform dimasukkan ke dalam kotak. UUPA 1960 masuk ke peti es. Artinya, sekalipun tidak dicabut, namun keberadaan UUPA 1960 tidak dihiraukan. Bahkan selama sekitar 11 tahun, UUPA 1960 ini distigma sebagai produk PKI. Stigma ini bahkan masih melekat di benak sebagian masyarakat kita sampai sekarang. Barulah pada tahun 1978 keberadaan UUPA 1960 dikukuhkan kembali sebagai "produk hukum nasional" (bukan produk PKI), setelah adanya laporan hasil penelitian

dari Panitia Soemitro Djojohadikoesoemo (alm. Prof. Dr. Soemitro saat itu menjabat sebagai Menristek). Kembalinya perhatian atas keberadaan UUPA 1960 ini—barangkali—juga karena adanya undangan dari FAO kepada pemerintah Indonesia untuk menghadiri Konperensi Sedunia tentang Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan atau World Conference on Agrarian Reform and Rural Development (disingkat WCARRD), di Roma tahun 1979.

Sementara itu, karena beberapa UU sektoral sudah terlanjur berlaku sekian lama (khususnya tiga UU tahun 1967), maka ketika UUPA 1960 dikukuhkan kembali pada 1978 yang terjadi bukannya penjernihan, melainkan justru ketumpang-tindihan. Terdapat kesan kuat bahwa di sana-sini terjadi rekayasa hukum dan manipulasi agar seolah-olah suatu kebijakan itu merujuk kepada UUPA 1960, namun pada hakikatnya tidak, melainkan demi kepentingan sektoral untuk memfasilitasi investasi asing.

Setapak-demi-setapak, secara sistematis kerangka berpikir masyarakat pun direkayasa, dan dibentuk agar bersifat pragmatis, tanpa idealisme, dan tanpa kesadaran politik (semboyan "politik no, ekonomi yes!"). Pancasila sebagai ideologi negara, meski secara formal masih diberlakukan (bahkan dipaksakan), namun isinya dipelintir, bahkan sejarahnya dibelokkan.

Dalam kaitan ini semua, lahirnya Orde Baru secara kebetulan bersamaan dengan lahirnya gerakan "Revolusi Hijau" di Asia. Tidak heran jika selama sekitar 15 tahun segala daya dan dana dikerahkan untuk memajukan pertanian melalui pelaksanaan Revolusi Hijau. Dalam konsep "Akselerasi Pem-

bangunan 25 tahun" yang terbagi menjadi rencana pembangunan lima tahunan (Repelita), memang kebijakan Orde Baru sangat mengutamakan pertanian, akan tetapi agenda Reforma Agraria ditinggalkan. Harapannya adalah bahwa dengan begitu kondisi pertanian akan menjadi kokoh sehingga dapat dijadikan landasan untuk menuju industrialisasi.

Memang benar, pada sekitar pertengahan dekade 1980-an, Indonesia berhasil mencapai swasembada pangan. Namun sayang, itu tak berlangsung lama. Mengapa? Ada sejumlah faktor yang menyebabkannya.

Pertama, Orde Baru terlalu percaya diri, sehingga ketika swasembada tercapai dan ingin menuju industrialisasi, sektor pertanian yang dianggapnya sudah kokoh mulai diabaikan. Anggaran negara untuk pertanian dipotong drastis (tinggal 37%?).

Kedua. Orde Baru melecehkan pentingnya agenda Reforma Agraria sebagai basis pembangunan. Sekalipun produksi pangan nasional meningkat, namun keadilan sosial diabaikan. Dalam dekade 1980-an, saat swasembada pangan tercapai, justru saat itulah berbagai macam konflik agraria (yang semula memang sudah muncul tapi baru secara sporadis) mulai meluas, merebak di mana-mana.

Ketiga, disadari atau tidak, sejak awal Orde Baru telah terjebak ke dalam suatu kebijakan yang dapat dikatakan "mengkhianati" pandangan para pendiri bangsa ini, yaitu dengan dilahirkannya tiga macam undang-undang di tahun 1967 (UU-PMA, UU-Kehutanan, dan UU Pertambangan) yang tidak sesuai dengan UUPA 1960. Orde Baru mengambil kebijakan bukan hanya pintu terbuka, melainkan "rumah terbuka"!

Hutang luar negeri digalakkan, dan modal asing diminta-minta untuk datang. "*Betting on the strong*!" Bertumpu kepada pemodal kuat. Tidak bertumpu kepada rakyat.

Keempat, pada akhir dekade 1980-an kebetulan negara-negara sosialis runtuh. Peta politik dunia pun berubah. Gerakan kapitalisme internasional mulai meluas secara leluasa. Kampanye "globalisasi ekonomi" mulai bergemuruh suaranya. Sekalipun pada awalnya Presiden Soeharto selalu membantah bahwa Indonesia akan mengikuti jalan ekonomi (neo) liberal, namun kenyataannya, sejak akhir 1980-an itu Indonesia makin terseret ke dalam arus neo-liberal, yaitu dengan lahirnya berbagai macam deregulasi saat itu.

Keempat faktor tersebut saling terkait, dan jika ditambah dengan faktor-faktor lainnya (seperti korupsi, manipulasi angka-angka statistik, dll), akhirnya semua itu telah membawa Indonesia ke dalam kondisi keterpurukan yang sangat mendalam seperti kita alami pada masa akhir Orde Baru, dan masih berlanjut hingga sekarang ini.

E. Perkembangan Posta Orde Baru

Selama masa Orde Baru selama 32 tahun, jangankan pelaksanaan landreform, wacana tentang landreform pun ditekan dan dimatikan dengan menempelkan stigma-stigma negatif. Masalah agraria ditata bukan untuk kepentingan rakyat banyak, tetapi untuk memfasilitasi modal asing. Akibatnya, dewasa ini, masalah agraria sudah terlanjur begitu ruwet sehingga sulit untuk mengatasinya.

Dengan tumbangnya Orde Baru pada tahun 1998 (tetapi apa betul Orde Baru sudah benar-benar tumbang?), ada

berbagai kejadian yang berlangsung dalam periode ini. Beberapa saja yang barangkali perlu dicatat.

Setelah lengsernya Presiden Soeharto, maka pada masa kepresidenan B.J. Habiebie sebenarnya ada niat meninjau kembali kebijakan landreform. Pernah dibentuk Panitia di bawah pimpinan Prof. Dr. Muladi, SH. Tapi belum sempat panitia ini bekerja, keburu terjadi pergantian Presiden. Di jaman Presiden Abdurachman Wahid (Gus Dur), terlontar pernyataannya yang menggemparkan, yaitu bahwa 40% dari tanah-tanah perkebunan itu seharusnya diredistribusikan kepada rakyat.

Euphoria kebebasan sebagai akibat lengsernya Orde Baru telah melahirkan berbagai organisasi rakyat (serikat tani dan nelayan, serikat buruh, dll., termasuk munculnya puluhan partai politik). Isu agraria pun terangkat kembali ke permukaan oleh desakan berbagai organisasi tani/nelayan serta berbagai LSM.

Dalam masa kepresidenan Megawati Soekarnoputri, ketika pemerintah belum juga menunjukkan kepastian sikap mengenai masalah agraria, maka dapat dicatat berlangsungnya beberapa kejadian sebagai berikut:

1. Bulan April 2001 berlangsung Konperensi Nasional Petani yang dihadiri oleh berbagai organisasi tani, berbagai LSM, dan juga KOMNAS HAM sebagai salah satu pemrakarsanya. Selain sejumlah dokumen yang intinya adalah mendesak kepada pemerintah (dan DPR/MPR) agar segera menangani masalah agraria, konperensi ini juga melahirkan "Deklarasi tentang Hak-Hak Asasi Petani".
2. Menyadari kerasnya desakan rakyat saat itu, maka sebagian anggota MPR (hasil Pemilu 1999) cukup tanggap.

Maka BP MPR bidang agraria kemudian melakukan berbagai dialog dengan berbagai organisasi tani dan LSM, yang dilanjutkan dengan penyelenggaraan dua kali lokakarya besar di Bandung, September/ Oktober 2001. Hasilnya adalah lahirnya TAP-MPR no.IX/ 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Dilihat dari semangat UUPA-1960, isi TAP ini memang ambigu. Namun, bagaimanapun juga, harus diterima kenyataan bahwa itulah hasil maksimal yang bisa dicapai sebagai hasil kompromi dari pertarungan berbagai kepentingan. Bahkan TAP seperti yang ada sekarang itupun mungkin tak akan lahir seandainya saja tak ada dukungan *pressure group* yang gencar berupa demo sekitar 12.000 orang anggota Serikat Petani Pasundan.

3. Isi TAP MPR No. IX/ 2001 itu pada dasarnya merupakan semacam "perintah", baik kepada Presiden maupun kepada DPR, agar mengambil langkah tindak lanjutnya. Ketika sampai dengan tahun 2003 ternyata tak ada tanda-tanda tanggapan konkret baik dari DPR maupun dari Presiden, maka Komnas HAM bersama sejumlah LSM dan organisasi tani mengambil prakarsa lain, yaitu menyampaikan usulan kepada Presiden Megawati agar membentuk Komite Nasional Untuk Penanggulangan Konflik Agraria (KNUPKA). Tanggapan Presiden positif, tetapi belum sempat konsep ini direalisir, keburu terjadi pergantian Presiden.
4. Sementara itu di masa akhir jabatannya Presiden Megawati mengeluarkan Keppres No. 34/ 2004 yang isinya memberi mandat kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk melakukan penyusunan RUU mengenai "penyempurnaan"

UUPA 1960. RUU Agraria sempat disusun sebagai pelaksanaan Keppress 34/2003 ini, namun ternyata bukan untuk "menyempurnakan" tetapi "mengubah" UUPA 1960, meski kemudian di bawah pimpinan BPN berikutnya proses ini tidak dilanjutkan.

Selain itu, patut pula dicatat bahwa pada periode transisi ini telah berlangsung amandemen konstitusi UUD 1945 selama empat kali oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat RI periode 1999-2004. Mengingat demikian pentingnya arti konstitusi ini dan dampak dari perubahannya, maka di sini akan dikemukakan ulasan yang sedikit panjang untuk membahasnya. Ulasan ini akan diawali dengan tinjauan secara umum terhadap keseluruhan hasil amandemen UUD 1945 ini, baru pada bagian berikutnya disusulkan tinjauan khusus mengenai pasal-pasal yang relevan terhadap masalah agraria.

Barangkali di antara kita timbul pertanyaan besar: Apakah yang sebenarnya dimaksudkan dengan amandemen ini? Apakah ingin merombak total konstitusi, ataukah sekedar melakukan beberapa koreksi atau tambahan? Mengapa? Sebab, dari 37 pasal UUD 1945 yang asli, hanya 5 pasal yang tidak diotak-atik, sedang yang lain, "diobrak-abrik". Jumlah ayat tambahan pun tidak tanggung-tanggung, dan bahkan ada bab yang dicoret sama sekali. Juga bagian Penjelasan dihilangkan sama sekali, sehingga terkesan sebagai "gado-gado".

Memang di luar mereka yang a priori ingin mempertahankan UUD 1945 seperti adanya, secara garis besar terdapat dua pandangan yang berbeda. Pertama, pandangan bahwa yang diperlukan adalah koreksi terhadap prinsip-prinsip tertentu untuk menutup peluang terjadinya konsentrasi

kekuasaan agar penyelenggaraan pemerintahan negara menjadi demokratis. Jadi, amandemen itu sifatnya hanya perubahan selektif. Pandangan kedua adalah bahwa amandemen itu diartikan sebagai perubahan secara total sehingga terbentuk sebuah konstitusi baru.

Menurut pendapat saya, dalam membentuk dan/atau mengubah konstitusi, ada dua hal yang harus menjadi landasan dasar:

1. Prinsip-prinsip esensialnya harus mengandung sebuah cita-cita, tapi sekaligus harus mencerminkan karakter bangsa dan negara.
2. Tata-cara (prosedur) *pengabsahannya* harus jelas. (Sebab, hal ini akan menentukan apakah pembentukan atau perubahan konstitusi itu dilakukan secara demokratis ataukah tidak) (*Cf*. Mochtar Pabottinggi, 2002).

Setelah selesai amandemen keempat UUD 1945, bagi orang awam akan timbul beberapa pertanyaan, antara lain, pertama, apakah hasil amandemen itu sudah final? Kedua, jika sudah final, apakah itu sudah dianggap *sah*? Jika ya, apakah pengabsahan yang hanya didasarkan atas bahwa "MPR berhak mengubah UUD" sudah bisa dianggap demokratis?

Dilihat dari pandangan yang manapun, baik mereka yang memandang bahwa amandemen bersifat selektif ataukah menyeluruh, yang jelas hasil amandemen itu tidak konsisten. Artinya, jika dianggap sebagai koreksi selektif, ternyata tidak selektif lagi, karena 32 dari 37 pasal yang asli diobrak-abrik secara "amburadul". Sebaliknya, jika dianggap sebagai konstitusi baru, menurut saya, itu tidak sah, karena pengabsahannya tidak melibatkan masyarakat luas.

Ada sejumlah kejanggalan dalam amandemen terakhir (keempat) itu. Di sini disebut dua contoh saja:

1. Pasal 28-G ayat-2 tidak pada tempatnya jika dimasukkan dalam UUD kita. Secara universal, bahwa "setiap orang berhak ……memperoleh suaka politik di negara lain" itu memang benar. Tapi kita berbicara tentang UUD kita. Orang mencari suaka itu berarti dia melawan negara. "Berontak" memang *haknya*. Padahal negara berkewajiban melindungi *hak* warganegara. Apakah itu berarti bahwa negara bisa berkata: "Berontaklah! Hak anda untuk berontak, saya lindungi!" Bagi orang awam seperti saya, itu logika sesat! Entah bagi para ahli hukum ataupun bagi ahli HAM.
2. Demikian juga Pasal-III Aturan Peralihan dan Pasal-I Aturan Tambahan, tidak pada tempatnya jika dimasukkan dalam UUD. Sebab, bukankah suatu UUD itu diharapkan dapat berlaku dalam jangka panjang? (Katakanlah minimal 5 tahun). Jadi, kedua Pasal tersebut pada hakekatnya hanyalah merupakan *agenda kerja MPR periode tertentu*, karena hanya "cerita" soal tahun 2003.

Yang menarik adalah bahwa sudah lebih dari 50 tahun Indonesia merdeka, namun kita belum mampu menegaskan, sebenarnya seluas manakah *wilayah Republik Indonesia* itu? Pasal-25A masih menggantung! Jika dalam UUD 1945 yang asli hal itu belum ditegaskan, itu bisa dimengerti karena masalah *wilayah* (*teritori*) tersebut mempunyai latar belakang cerita yang pelik, yang akan terlalu panjang jika dipaparkan di sini (Lihat saja, Aiko Kurasawa–Inomata, 1997). Tetapi jika sekarang ini belum juga ada penegasan itu, rasanya janggal juga.

Hilangnya bagian Penjelasan juga menimbulkan perta-

nyaan. Sebab, menurut seorang pakar, konstitusi itu tidak *self-interpreting*, sekaligus juga tidak *self-enforcing*". (Bartholomew, 1980). Karena tanpa penjelasan, maka kita juga tidak tahu landasan filosofi yang bagaimanakah yang mendasari keseluruhan amandemen itu. Dengan tiadanya landasan yang jelas itu, maka sistematika susunan pasal-pasalnya menjadi membingungkan, dan tingkat abstraksinya juga tidak konsisten (*Cf*. Ramlan Surbakti, 2002).

Kejanggalan lain lagi adalah adanya "*redundancy*". Contoh: Pasal 30 ayat 1, "setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara", kok nyelonong masuk lagi sebagai ayat 3 Pasal 27.

Last but not least, terlepas dari masalah amandemen, sekalipun kita kini dihadapkan kepada kenyataan merebaknya ribuan kasus konflik agraria, nampaknya belum pernah terbersit dalam pemikiran para elit nasional kita untuk memasukkan secara eksplisit masalah agraria ini ke dalam UUD. Ini berbeda dari beberapa negara berkembang lainnya seperti misalnya, Etiopia, Meksiko, Afrika Selatan, dan lain-lain di mana agenda reforma agraria dinyatakan secara tegas dalam konstitusi negara.

Untuk tinjauan khusus mengenai pasal-pasal yang terkait dengan agraria, perlu kita ingat sekali lagi bahwa pada tahun 1960-an Indonesia mulai berusaha meletakkan dasar-dasar bagi berlangsungnya suatu transisi agraris untuk menuju terwujudnya transformasi struktural masyarakat, yaitu ditetapkannya UU No. 2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH) dan UU No. 5/1960 yang secara populer dikenal sebagai UU Pokok Agraria. Ada dua pasal utama dalam UUD

1945 yang menjadi landasan dasar bagi lahirnya dua undang-undang penting ini, yaitu Pasal 27 ayat 2 dan Pasal-33. Semangat dan filosofi dalam kedua pasal UUD 1945 ini sesungguhnya mencerminkan kehendak politik para pendiri republik kita ini mengenai arah transformasi susunan masyarakat yang dibayangkan.

Pasal 27 ayat 2 UUD-1945 menyatakan:

> "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan"

Pelaksanaan atau penjabaran ayat ini di dalam UUPA adalah tercantum dalam ayat 1 Pasal 13 UUPA yang berbunyi:

> "Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria ..... menjamin bagi setiap warga negara Indonesia, derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi dirinya maupun bagi keluarganya".

Dalam amandemen UUD 1945 yang terakhir, ayat 2 Pasal 27 tersebut memang tidak diubah.

Landasan yang lebih fundamental adalah Pasal 33 UUD 1945, yang terdiri dari tiga ayat. Terutama ayat 2 dan ayat 3, merupakan landasan paling mendasar bagi UUPA 1960, yaitu tertuang dalam Pasal 1 UUPA (yang terdiri dari 6 ayat).

Pasal 33 UUD-1945 menyatakan:

> Ayat 2: "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara"
> Ayat 3: "Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"

Dalam UUPA 1960 Pasal 1, dimasukkan istilah "ruang

angkasa", tentu yang dimaksudkan adalah "udara" (sekarang angkasa bisa diartikan "outer-space"). Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air (ayat 4). Yang dimaksud air termasuk laut (ayat 5). Sedang yang dimaksud "ruang angkasa" adalah ruang di atas bumi dan air tersebut (ayat 6). Dengan demikian, jelas bahwa para perumus UUPA itu dari awal sudah sadar benar bahwa yang dimaksud dengan "agraria" itu bukan hanya tanah, tetapi keseluruhannya itu (bumi, air, dst.).

Dalam amandemen terakhir, memang 3 ayat dari Pasal 33 UUD 1945 yang asli tidak diubah, tetapi ditambahkan dua ayat lagi. Ayat 5 tak menjadi soal. Tapi ayat 4, menurut saya perlu dikaji secara lebih cermat, karena terkesan sarat dengan nuansa pertarungan ideologi.

Ayat 4 (hasil amandemen) Pasal 33 UUD 1945 itu berbunyi:

> "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi, dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional".

Ayat 5 (hasil amandemen), berbunyi:

> "Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang".

Dalam penjabarannya ke dalam undang-undang itulah nanti akan terjadi lagi perdebatan, karena hasilnya akan menentukan "wajah" yang seperti apa sebenarnya yang dimaksud oleh ayat 4 yang telah diamandemen tersebut.

Oleh karena itu, hasil amandemen UUD 1945 ini terus terang menimbulkan kerisauan tersendiri. Kerisauan yang akhirnya bermuara pada pertanyaan: "Masyarakat seperti apakah yang akan dihasilkan oleh amandemen UUD seperti itu?" Serta: "Apakah amandemen itu benar-benar sesuai dengan cita-cita yang terpendam dari bangsa ini?" Atau dengan kalimat lain: "Sebenarnya bangsa dan negara kita ini hendak dibawa ke mana dengan amandemen itu?"

Sebenarnya, UUPA 1960 yang bersumber dari Pasal 27 dan Pasal 33 UUD 1945 (sebelum amandemen), sekalipun tidak tepat benar, pada hakikatnya bercirikan neo-populistik jika dilihat dari semangatnya, yaitu landasan filosofinya, mengenai arah transformasi agraria.[3] Namun jabarannya, antara lain melalui UU No. 56/ 1960, sedikit terselip ciri kapitalistik, walaupun klaimnya adalah "sosialisme a'la Indonesia". Nah, sekarang, setelah UUD 1945 mengalami amandemen, jalur manakah yang sebenarnya hendak ditempuh? Ini sangat tergantung dari penjabaran terhadap ayat tambahan yaitu ayat 4 Pasal 33 seperti tersebut di atas, yang dapat diduga diwarnai oleh semangat yang lebih bernuansa neo-liberal. Jika

---

[3] Neo-populisme sebagai satu model transformasi agraria didasarkan pada pengembangan satuan-satuan usaha kecil rumahtangga yang padat modal. Hal ini berbeda dari dua model lainnya, yaitu kapitalisme yang didasarkan pada pengembangan usaha (tani) skala besar, satuan-satuan produksi skala besar, yang berpeluang menelan hampir semua sektor kecil (sesuai dengan logika kapital); dan model sosialisme yang didasarkan pada pengembangan satuan usaha kolektif skala besar, ataupun satuan usaha koperatif skala besar yang diprakarsai pemerintah.

demikian, maka hal ini akan mengingkari cita-cita dan aspirasi kebangsaan dari para pendiri republik ini.

Selanjutnya, pada masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang dipilih secara langsung oleh rakyat pada pilpres 2004, agenda Reforma Agraria secara eksplisit tercantum dalam visi misi pemerintahannya yang sekaligus menjadi janji kampanyenya. Namun setelah terpilih, dalam prosesnya perencanaan program tersebut mengalami jalan yang tersendat-sendat. Sepanjang yang saya ketahui, ada beberapa hal yang bisa dicatat pada masa pemerintahan SBY ini.

1. Mandat kepada BPN untuk melakukan "penyempurnaan" UUPA 1960 masih tetap berlaku, meski kemudian Kepala BPN menyatakan akan mempertahankan UUPA 1960 sedangkan ketentuan yang belum diatur di dalamnya akan dituangkan dalam UU tentang Pertanahan.
2. Pada tahun 2005 keluar Peraturan Presiden No. 36 tentang pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan yang mengundang berbagai reaksi keras masyarakat sehingga akhirnya direvisi melalui Perpres No. 65/2006.
3. Keluar Perpres No. 10/2006 mengenai penataan ulang secara internal kelembagaan BPN di mana pelaksanaan landreform ditegaskan sebagai salah satu tugas pokok dan fungsi BPN.
4. Pada tahun 2006, keluarlah apa yang disebut Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) di bawah pimpinan Dr. Joyo Winoto. Sampai dengan ditulisnya karangan ini, perencanaan dan kerangka program PPAN masih terus disusun secara hati-

hati dan beberapa kegiatan yang dinyatakan sebagai *pilot project* telah dilaksanakan. Namun, secara resmi PPAN ini belum diluncurkan karena payung hukumnya masih menjadi tarik ulur di dalam pemerintahan sendiri., Oleh banyak kalangan, terutama oleh para pegiat LSM, isi PPAN itu sendiri dinilai belum mencerminkan Reforma Agraria yang *genuine*. Hal ini tidak terlepas dari berbagai dilema yang ada.[4]

5. Di samping itu, perlu dicatat juga bahwa pada bulan Maret 2006 Indonesia telah mengirim delegasi resmi untuk menghadiri International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD) di Porto Alegre, Brazil. Namun ternyata tidak ada arahan yang jelas dari pimpinan nasional mengenai misi apa yang harus diemban oleh delegasi ini. Begitu pula tidak ada arahan tindak lanjut yang eksplisit dari pimpinan nasional mengenai langkah-langkah yang harus dilakukan pasca partisipasi RI dalam forum ICARRD ini.

Prospek pelaksanaan Reforma Agraria yang betul-betul merakyat, ke depan ini tampaknya masih belum sepenuhnya cerah. Perjuangan untuk hal ini masih panjang, karena berbagai hambatan kuat menghadang. Antara lain:

1. Elit nasional generasi sekarang ini tidak atau belum memahami benar masalah agraria (sebagai produk pendidikan Orba).

---

[4] Penulis (GWR) telah membahas berbagai dilema Reforma Agraria kontemporer ini secara rinci dalam buku GWR, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum* Berakhir, edisi baru 2009, hlm. 132-137.

2. Akibatnya, belum terasa adanya kemauan politik (komitmen) yang nyata untuk melaksanakan Reforma Agraria yang sejati.
3. Sikap pemerintah, bagaimanapun juga sudah terlanjur terkait erat dengan berbagai warisan Orde Baru, seperti beratnya hutang luar negeri, keterikatannya dengan kesepakatan-kesepakatan internasional dalam konteks globalisasi neo-liberal, dan pikiran-pikiran neo-liberal yang mendominasi cara-berpikir para elit ekonomi.
4. Di lain pihak, organisasi rakyat sendiri masih sangat lemah. Mudah dibujuk, mudah dibelokkan, mudah diadu-domba. Kesadaran mengenai posisi-tawarnya masih sangat rendah.

Dengan berbagai kondisi dan hambatan di atas, konstelasi politik saat ini memang belum memungkinkan bagi pelaksanaan reforma agraria yang sejati (*genuine*), dan bahwa PPAN yang berjalan saat ini dapat dianggap sebagai langkah pendahuluan semata untuk mempersiapkan semua prasyarat yang memungkinkan pelaksanaannya yang betul-betul *genuine*.

10

Reforma Agraria Berbasis Rakyat: Belajar dari Desa Ngandagan

Di negara-negara sedang berkembang, sebagian besar Reforma Agraria dinilai kurang berhasil. Kalau *toh* dianggap berhasil, ternyata hasilnya tidak berlangsung lama atau tidak "*sustainable*". Mengapa? Salah satu sebabnya adalah karena hampir semua Reforma Agraria itu bersifat "paternalistik", yakni cenderung menyandarkan diri pada kedermawanan pemerintah (*Reform By-Grace*) semata. Akibatnya, begitu pemerintah berganti dan minat pemerintah yang baru berubah, maka habislah hasil-hasil positif yang mungkin pernah dicapai oleh pelaksanaan Reforma Agraria.

Untuk menjamin keberlanjutan Reforma Agraria agar tidak tergantung pada "pasar politik" semacam ini (menurut istilah yang dikemukakan Yushiro Hayami, 1990), maka diperlukan Reforma Agraria yang didasarkan atas pemberdayaan rakyat. Atau dalam ungkapan Powelson dan Stock (1987), "*landreform by leverage*" atau "pembaruan agraria melalui

dongkrak". Menurut keduanya, apabila petani/rakyat kecil berdaya dan memiliki posisi tawar yang kuat, maka dalam kondisi "pasar politik" yang bagaimanapun juga hasil-hasil Reforma Agraria sebelumnya tidak akan begitu saja mudah dibalikkan.

A. Pengertian *Landreform by Leverage*

Sebenarnya, gagasan *landreform by leverage* ini relatif baru, dan sebagai suatu gagasan ia merupakan konsep yang "belum jadi". Powelson dan Stock sendiri yang melontarkan istilah ini tidak, atau belum, menjabarkan gagasan tersebut secara lebih rinci dan utuh. Sepanjang yang saya ketahui, di kalangan pakar dunia dapat dikatakan juga belum ada seorang pun yang berusaha mengembangkannya secara serius. Hal ini agaknya disebabkan oleh pasang surutnya minat atau perhatian terhadap masalah Reforma Agraria itu sendiri.

Dalam rangka usaha mencari alternatif pemikiran, sebagai hasil dari analisis terhadap pengalaman berbagai negara di dalam melancarkan Reforma Agraria, konsep *landreform by leverage* ini untuk pertama kalinya saya tawarkan pada Munas Pertama Konsorsium Pembaruan Agraria, Desember 1995, dengan menerjemahkannya sebagai "Pembaruan Agraria Berbasis Rakyat" (PABR). Agar tidak mengundang kesalahpahaman, dari awal perlu ditegaskan di sini bahwa gerakan PABR ini *bukanlah* (dan *tidak sama dengan*) gerakan "aksi-sepihak" a'la PKI di era 1960-an. PABR ini merupakan gerakan pembaruan agraria yang didasarkan atas kekuatan dan kemampuan kaum tani atau rakyat pedesaan sendiri. Namun ini sama sekali tidak berarti melawan wewenang pemerintah ataupun hendak menghilangkan peran negara. Dalam hal ini,

kekuatan dan kemampuan kaum tani justru berfungsi sebagai "dongkrak", sebagai pendorong yang kuat, untuk menggerakkan peran aktif dari pemerintah.

Untuk dapat mewujudkan peran sebagai pendongkrak (*by leverage*) ini, maka organisasi tani/ rakyat haruslah kuat dan mandiri. Bukan saja secara kuantitatif, tetapi juga secara kualitatif. Artinya, secara kuantitatif jumlah massa petani itu harus cukup besar. Sedangkan secara kualitatif, organisasi tani itu harus cukup solid. Artinya, harus terbangun solidaritas yang tinggi. Perbedaan-perbedaan kecil untuk sementara harus dikesampingkan, demi kepentingan bersama yang lebih besar, yaitu mampu melakukan proses tawar menawar untuk mendongkrak kebijakan yang pro-rakyat.

Per definisi, proses tawar-menawar pada hakikatnya merupakan sebuah proses "*information-check*" (Jennifer Alexander, 1987). Saling menduga sejauh manakah lawan memiliki informasi. Karena itu, siapa yang memiliki informasi lebih banyak dan lebih baik, dia yang akan menang di dalam tawar-menawar itu. Untuk itu, agar peran sebagai dongkrak dan pendorong itu dapat lebih efektif, diperlukan langkah-langkah konkret, antara lain dengan menjajaki kemungkinan berkembangnya inisiatif dan peluang untuk melakukan Reforma Agraria tingkat lokal. Hal ini bukanlah hal yang mudah. Beberapa hal berikut ini perlu diperhatikan:

1. Sikap penguasa lokal harus diketahui secara pasti.
2. Peta perimbangan antara yang pro dan anti reform harus diketahui. Jika terlalu tidak seimbang, janganlah dipaksakan melainkan harus dibangun dulu kesadaran secara persuasif dan damai.

3. Harus diusahakan agar tidak terperangkap ke dalam langkah-langkah yang dapat menimbulkan citra sebagai aksi sepihak (membangkitkan trauma masa lalu yang justru akan kontra-produktif).
4. Jangan sampai terjebak ke dalam langkah-langkah yang oleh mereka yang anti reform dapat dipakai sebagai alasan untuk menuduh sebagai pelanggaran hukum, misalnya penjarahan.

Pada skala nasional, satu-satunya negara yang bisa dikatakan telah menerapkan "*reform-by-leverage*" ini (walaupun tidak mengklaim sebagai demikian) adalah Ethiopia pada tahun 1975 (Lihat Rehman Sobhan, 1993). Di sana, sekalipun Undang-Undangnya dibuat oleh pemerintah pusat, tetapi pelaksanaannya amat fleksibel. Bahkan wewenang pelaksanaan undang-undang itu tidak berada di tangan pemerintah tetapi di tangan asosiasi-tani regional atau bahkan lokal, karena rakyat tani setempatlah yang paham betul bagaimana kondisi daerahnya. Akibatnya, di Ethiopia, batas maksimum pemilikan tanah sangat beragam, tergantung dari kondisi daerah dan kemauan petani setempat itu sendiri.

Di Indonesia, *reform-by-leverage* pada skala nasional memang belum ada. Tetapi pada level lokal, setidaknya ada satu kasus pembaruan agraria yang dilakukan atas prakarsa rakyat sendiri, *tanpa* bernuansa "aksi sepihak", yaitu di desa Ngandagan Jawa Tengah. Kasus ini pernah saya tulis sebagai topik penelitian skripsi S1 untuk mata-kuliah Sosiologi Pedesaan pada tahun 1961. Di bawah bimbingan Prof. Dr. Ir. Sajogyo, tugas lapang untuk skripsi Sosiologi Pedesaan itu semula bertema "hubungan kekuasaan dalam masyarakat desa"

melalui pendekatan "proses pengambilan keputusan". Namun di tengah-tengah kerja lapangan itu saya menemukan suatu gejala yang menarik, yang kemudian menjadi judul skripsi, yaitu: "Pelaksanaan Landreform di Sebuah Desa Jawa: Ngandagan".

Secara umum, skripsi ini mengulas tentang pelaksanaan *landreform* di desa Ngandagan pada tahun 1947 yang berasal dari inisiatif pemerintah desa sendiri (bukan pemerintah pusat ataupun daerah), dan bagaimana proses pengambilan keputusan oleh lurah dalam memutuskan dan melaksanakan program *landreform* itu. Hasil penelitian skripsi ini membuktikan bahwa landreform lokal berbasiskan rakyat ternyata sangat mungkin dilakukan asal dipenuhi dua syarat, yaitu: (1) kepemimpinan yang demokratis tapi tegas dan berwibawa, dan (2) dukungan penuh dari rakyat.

Apabila diingat suasana yang serba terbatas dan di tengah kecamuk revolusi fisik pada saat itu, maka keberhasilan warga desa Ngandagan dalam melaksanakan landreform lokal secara mandiri ini sangatlah mengesankan. Oleh karena itu, kasus "Pembaruan Agraria Berbasis Rakyat" ini amatlah tepat untuk dijadikan bahan refleksi dan pembelajaran kita saat ini untuk lebih mengapresiasi inisiatif-inisiatif lokal dari bawah yang serupa.

Dalam rangka inilah di bawah ini akan disajikan skripsi hasil studi tentang landreform di desa Ngandagan tersebut. Mengingat nilai historisnya, skripsi ini disajikan secara lengkap dan apa adanya, seperti bentuk penulisannya pada tahun 1961.[1]

---

[1] Uraian mengenai landreform di Ngandagan ini diterjemahankan oleh penyunting (Moh. Shohibuddin) dari versi bahasa Inggris yang berjudul: *Landreform in a Javanese Village: Ngandagan. A Case Study*

B. Latar Belakang Penelitian

Berbicara tentang landreform, secara sederhana kita maksudkan sebagai usaha penataan ulang struktur kepemilikan tanah, yaitu melalui perubahan hak atas tanah dan fungsi tanah. Pada masa pasca-kolonial, di negara-negara seperti India, Birma, atau negara-negara yang mengalami perubahan revolusioner seperti Cina, pemerintahnya telah menjalankan program landreform sebagai upaya untuk memperbaiki kehidupan rakyatnya. Upaya-upaya pembaruan itu diatur dalam Undang-undang dan Peraturan Pemerintah. Demikian pula dengan negara kita yang akan segera melaksanakan program landreform.

Meskipun demikian, nun jauh di sana, di sebuah desa terpencil Ngandagan (termasuk dalam Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah), suatu bentuk landreform dalam skala kecil ternyata sudah dilaksanakan sejak lama, yakni pada tahun 1947. Pembaruan itu dilakukan bukan atas dasar Undang-undang dan Peraturan Pemerintah, melainkan semata-mata atas dasar keputusan yang dibuat oleh Musyawarah Desa.

Setiap kelompok, organisasi atau masyarakat pasti memiliki tujuan. Tujuan ini mengarahkan para anggotanya untuk melakukan aksi-aksi tertentu. Salah satu faktor paling penting yang bisa digunakan untuk memahami aksi masyarakat adalah proses pengambilan keputusan. Laporan penelitian ini adalah suatu

---

on the Role of Lurah in Decision Making Process, diterbitkan sebagai Occasional Paper No. 04, Survey Agro Ekonomi, April 1981. Hal ini karena naskah asli skripsi yang berbahasa Indonesia hilang dari arsip GWR dan belum berhasil ditemukan sampai sekarang.
Untuk membedakan, bagian yang berasal dari terjemahan skripsi dalam versi Inggris ini dimuat dengan menggunakan *font* huruf yang berbeda.

usaha untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang bagaimana warga desa Ngandagan bisa sampai pada keputusan untuk melaksanakan landreform di desa mereka.

1. *Kerangka Teoritis*

Miller (1951) menyatakan bahwa proses pengambilan keputusan yang terjadi dalam konteks organisasi komunitas mengacu kepada tiga fase berikut: (a) pengambilan suatu keputusan; (b) cara-cara di mana keputusan itu disetujui dan dibuat legitimate; dan (c) pelaksanaan keputusan tersebut melalui alokasi dan/atau manipulasi sarana-sarana yang tersedia di masyarakat.[2]

Pengambilan keputusan, dalam pandangan Miller, adalah reduksi atas serangkaian pilihan tindakan terhadap orang atau kelompok oleh satu atau beberapa aktor dalam sebuah sistem hubungan.[3] *Legitimasi* merujuk kepada: (1) hak-hak beberapa orang yang disepakati untuk membuat berbagai keputusan yang berasal dari kapasitas-kapasitas tertentu "kepemilikan hak" (*rightfulness*) yang ada pada para pengambil keputusan; dan (2) persetujuan yang disampaikan oleh kelompok atau perorangan tertentu di dalam komunitas, atau oleh semua orang

---

[2] Paul A. Miller, "The Process of Decision Making within The Context of Community Organization," dalam *Rural Sociology,* vol. 17, no. 2, Juni 1952, hlm. 153-161.

[3] *Cf.* Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan, *Power and Society* (New Haven, Yale University Press, 1950), hlm. 74: "Mengingat keputusan adalah penentuan kebijakan secara efektif, maka ia mencakup keseluruhan proses yang melahirkan serangkaian tindakan tertentu." Robert M. Mac Iver, *The Web of Government* (New York, Macmillan Co., 1947), hlm. 9: "Pengambilan keputusan ditentukan oleh penilaian atas berbagai pilihan dengan tujuan untuk menerjemahkan salah satunya ke dalam tindakan."

melalui sebuah referendum. *Pelaksanaan keputusan* secara sederhana berarti konsekuensi-konsekuensi keorganisasian dan administrasi yang ditimbulkan oleh proses keputusan, dan membuat pihak-pihak yang dituju oleh keputusan itu terlibat dalam proses tersebut.

Lebih jauh Miller menyarankan empat buah konsep yang saling terkait dan menciptakan kerangka konseptual untuk studi lapangan, yaitu: (1) posisi atau kedudukan, (2) otoritas atau wewenang, (3) kepemilikan, dan (4) pengaruh. Kesimpulan Miller, dalam studinya, adalah bahwa pengambilan keputusan pada satu waktu bisa berlangsung atas dasar posisi dan dengan demikian peran-peran berikutnya dari otoritas, sementara pada waktu yang lain atas dasar kepemilikan atau sumberdaya dan kecakapan komunitas.

Di desa-desa Jawa, biasanya keputusan penting yang menyangkut kepentingan masyarakat dibuat dalam Rapat Desa. Namun dalam praktiknya, Lurah dan para stafnya (Pamong Desa)-lah yang membuat keputusan. Karena jumlah tokoh penting di desa memang sedikit, biasanya segelintir orang inilah yang dipilih sebagai *Pamong Desa*. Mereka ini biasanya menjadi tokoh masyarakat karena berbagai faktor: pendidikan, penguasaan keahlian, pengabdian atau jasa kepada desa, atau karena kekayaan mereka. Atas dasar ini, penulis membuat hipotesis bahwa pengambilan keputusan di desa penelitian berlangsung atas dasar kepemilikan atau kecakapan, dan dari sini posisi, dan kemudian peran-peran berikutnya dari otoritas.

2. *Tujuan Studi dan Wilayah yang Diteliti*

Hasil studi yang dilaporkan di sini merupakan usaha mene-

rapkan kerangka konseptual Paul Miller yang diuraikan di atas, dan untuk menemukan atas dasar apa pengambilan keputusan berlangsung di desa tineliti. Desa tersebut adalah Ngandagan di Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah yang dipilih sebagai area studi kasus dengan alasan di desa ini sistem "pertukaran tenaga kerja" telah dipraktikkan sebagai akibat dari satu bentuk program "landreform" yang dilaksanakan oleh pemerintah desa (dan bukan oleh level pemerintahan di atas desa).

Tujuan berikutnya dari studi ini adalah untuk memahami lebih baik lagi apa yang terjadi di desa ini menyangkut, terutama, latar belakang dan proses implementasi dari landreform ini.

3. *Pengumpulan Data*

Untuk melakukan pengumpulan data, penulis tinggal di desa Ngandagan selama kurang lebih satu bulan. Jangka waktu ini dianggap mencukupi karena sebelumnya penulis telah tinggal di desa ini selama sekitar satu bulan juga untuk studi lapang yang berbeda.

Ada empat langkah yang ditempuh dalam pengumpulan data ini.

a. Penelusuran arsip-arsip desa untuk mengkaji "keputusan-keputusan" desa yang lalu-lalu berikut proses pengambilannya dalam rapat-rapat desa.
b. Pencocokan hasil-hasil penelusuran arsip dengan mewawancarai para pendukung keputusan-keputusan yang dibuat tersebut.
c. Wawancara intensif dilakukan dengan "para pembuat keputusan tingkat atas" untuk mengidentifikasi "ragam taktik, strategi, negosiasi dan simbol tertentu" yang mereka terapkan.

d. Wawancara juga dilakukan dengan para pejabat pemerintah yang banyak menangani urusan desa, seperti Dinas Pertanian Rakyat, Dinas Pembangunan Usaha Tani, Pamong Praja, dan lain-lain untuk mengetahui sejauh mana peranan mereka dalam proses pengambilan keputusan desa.

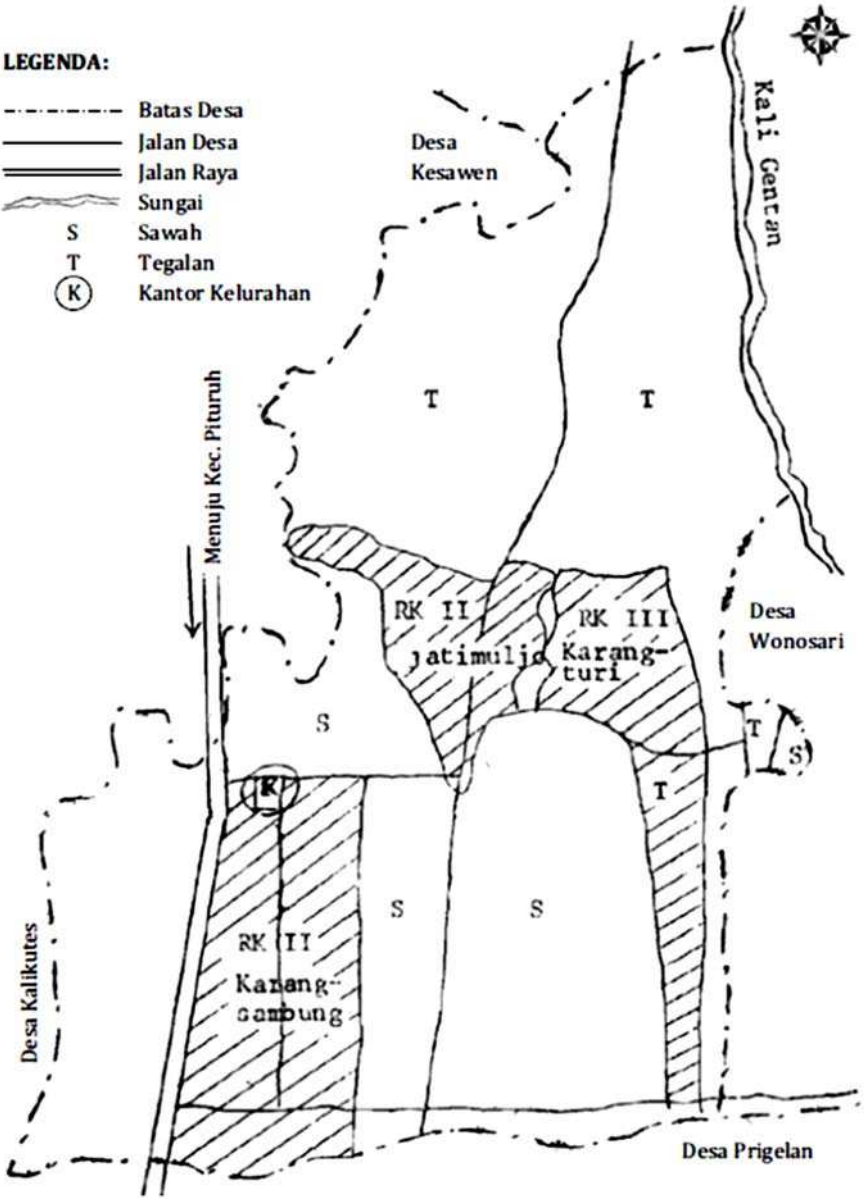
Semua wawancara dilakukan tanpa kuesioner. Berbekal hubungan baik yang sudah penulis jalin dengan warga desa pada kunjungan sebelumnya, maka tidak ada persoalan ketika penulis membuat catatan di hadapan responden. Catatan lapang ditulis setiap hari dan dicek secara terus menerus pada hari-hari berikutnya.

C. Gambaran Umum Desa

1. *Lokasi*

Desa Ngandagan dari sisi administrasi termasuk Kecamatan Pituruh, Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah. Desa ini dikelilingi oleh enam desa lainnya yang berbatasan, dan di sisi utara juga berbatasan dengan hutan. Keenam desa tersebut adalah Kapiteran di sebelah utara, Wonosari di timur, Prigelan dan Karanganyar di selatan, dan Kalikutes dan Kesawen di barat. Secara umum, jalan yang menghubungkan desa ini dengan pusat pemerintahan cukup bagus. Desa ini terletak sekitar 4 km dari Kecamatan Pituruh yang berjarak 12 km dari kota Purworejo ke arah barat (Lihat Peta di bawah).

Secara geografis, wilayah desa ini berada di kelerengan dataran tinggi, dan hanya bagian kecil wilayahnya yang merupakan hamparan landai (terutama bagian selatan desa). Kali Gentan, yang menjadi sumber irigasi areal persawahan, mengalir di sepanjang sisi timur desa. Ada tiga dusun yang membentuk desa Ngandagan ini, yaitu Karangsambung, Jatimulyo dan Karangturi.



Gambar 10.1. Peta Desa Ngandagan

2. *Tanah*

Wilayah desa secara keseluruhan mencapai luas sekitar 136 ha, di mana 11,785 ha (± 9%) di antaranya merupakan pekarangan, 36,28 ha (± 27%) merupakan sawah, dan 87,72 ha (64%) merupakan tegalan.

Tabel 10.1. Tipe dan Luas Tanah Desa Ngandagan, Desember 1960

Sawah (hektar)		Lahan Kering (hektar)		Total
Kulian	30,535	Tegalan	87,520	118,055
Bengkok	5,745	Pekarangan	11,785	17,530
Total	36,280	Total	99,305	135,385

Sumber: Monografi Desa

Sekitar 44% lahan sawah dimiliki oleh orang luar desa, suatu keadaan yang merupakan warisan masa lampau ketika perjudian merupakan kebiasaan umum warga desa dan norma-norma tradisional banyak diabaikan. Tanah *kulian* yang dilarang dijual menurut aturan tradisional banyak yang telah dilepas kepada orang luar desa sebagai pembayaran atas hutang pemiliknya atau untuk menutupi kerugian di meja judi! (Hal ini akan dibicarakan lagi di bagian bawah.)

3. *Kependudukan*

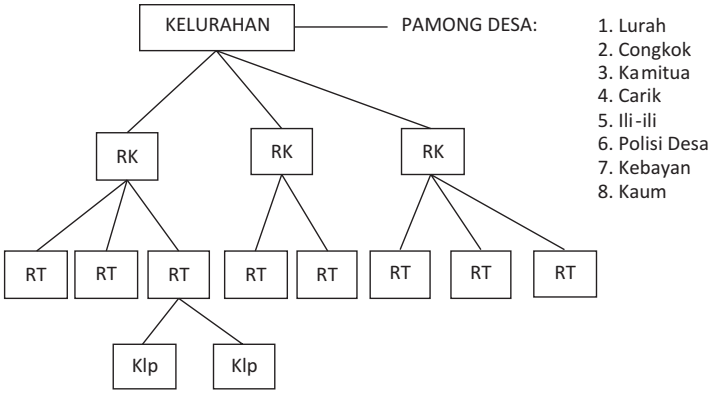
Jumlah penduduk desa pada saat studi lapangan adalah 551 jiwa, terdiri atas 256 laki-laki dan 295 perempuan. Kepadatan penduduk adalah 405/km^2; jauh di bawah angka di Jawa Tengah secara keseluruhan (538/km^2 pada tahun 1960). Apabila kita perhatikan budidaya pada Tabel 10.1 di atas, maka tanah pertanian per kapita mencapai 0,22 ha.

Bahasa sehari-hari yang dipergunakan di desa adalah Jawa

Bagelen, meskipun sebagian besar penduduk memahami bahasa Indonesia. Pekerjaan utama mereka adalah petani, dan hanya beberapa yang memiliki pekerjaan sampingan sebagai tukang kayu. Beberapa perempuan membuat batik tulis.

4. *Struktur Pemerintahan Desa*

Seperti desa lain pada umumnya, Pamong Desa merupakan sekelompok orang yang menjalankan pemerintahan desa. Namun, berbeda dari desa lainnya, di Ngandagan ini Rukun Kampung (RK) dan Rukun Tetangga (RT) telah diaktifkan kembali sehingga menjadi pembantu penting Pamong Desa. Kedua lembaga ini praktis telah menjadi bagian dari sistem pemerintahan desa.[4]



Catatan: RK = Rukun Kampung
RT = Rukun Tetangga
Klp = Kelompok

Gambar 10.2. Struktur Pemerintahan Desa

[4] Pada saat pelaksanaan studi, kedua lembaga ini masih dalam tahap permulaan dan dibentuk atas saran (bukan instruksi) dari

Pamong Desa terdiri atas Lurah (kepala desa), Congkok (wakil Lurah), Kamitua (penasehat desa), Carik (sekretaris desa), Ili-ili (pengawas pengairan), Polisi Desa, Kebayan (juru penerangan), dan Kaum (petugas yang menangani urusan agama).

Pembagian administratif kepada RK, RT dan Kelompok hanya menjangkau area pekarangan dan penduduk, namun tidak sawah dan tegalan. Kedua area terakhir ini langsung dikontrol oleh Kelurahan. RK, RT dan Kelompok yang pada dasarnya mengurus administrasi penduduk dibedakan menjadi dua kelompok berdasarkan jenis kelamin. Jadi ada RK laki-laki dan RK perempuan, demikian juga RT dan Kelompok. Ketua RK, RT dan Kelompok ini adalah orang yang dipilih sebagai pemimpin namun bekerja tanpa memperoleh gaji-tanah sebagaimana halnya Pamong Desa.

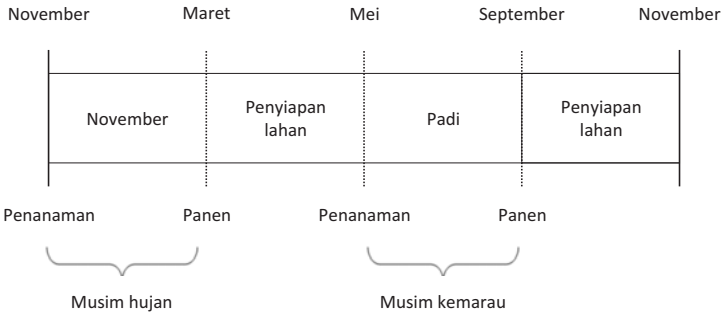
5. *Pola Pertanian dan Pemilikan Tanah*

Dengan wilayah seluas sekitar 136 ha dan dengan penduduk 551 jiwa, desa ini relatif bukanlah desa yang teramat padat. Jika diperhatikan 64% wilayahnya yang merupakan tanah tegalan, maka desa ini dapat diklasifikasikan sebagai desa berpola "pertanian lahan kering". Meski demikian, belum semua tanah tegalan telah ditanami, sementara semua tanah sawah ditanami padi dua kali setahun. Dengan demikian, secara umum desa ini dapat dipandang sebagai desa yang memiliki pola pertanian campuran. Di lahan kering yang meliputi bagian utara desa, singkong ditanam terus menerus, dan di dataran rendah

---

pemerintah. Secara harfiah, *rukun* berarti "kedamaian bersama", *kampung* berarti "wilayah pemukiman", dan *tetangga* berarti "rumahtangga yang tinggal berdampingan".

diterapkan sistem dua kali tanam hampir selalu berupa padi. Bagan di bawah ini memperlihatkan rotasi tanam di lahan sawah.



Gambar 10.3. Rotasi Tanam di Lahan Sawah

Sebelum landreform dilaksanakan pada tahun 1947, terdapat tiga bentuk kepemilikan tanah, yaitu: (1) *sawah bengkok*, yakni tanah yang disediakan untuk gaji Pamong Desa; (2) *sawah kulian*; dan (3) *sawah buruhan*.

Sawah kulian awalnya berasal dari tanah komunal yang didistribusikan secara bergiliran di antara warga desa yang berhak menerima menurut adat. Ukuran standar tanah yang didistribusikan adalah 300 *ubin* atau ± 0,44 ha (1 ha = 700 *ubin*). Mereka yang menguasai *sawah kulian* mendapat sebutan *kuli baku* atau *kuli kenceng*. Seorang *kuli kenceng* bisa memiliki lebih dari sebidang *sawah kulian* standar.

Sebagai timbal balik dari tanah yang diterimanya dari komunitas, *kuli baku* memiliki tugas yang disebut "wajib desa", yaitu pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan untuk kepentingan desa. Hal ini antara lain berupa ronda malam, perbaikan saluran irigasi, jalan dan jembatan. Pekerjaan-pekerjaan yang memerlukan pengerahan tenaga para *kuli baku* ini disebut *karigan*. Beban tugas wajib ini tergantung kepada luas *sawah kulian*

(berapa *kulian* standar) yang mereka kuasai. Namun demikian, tugas wajib ini bisa diwakilkan kepada warga desa lainnya, biasanya mereka yang tidak bertanah atau buruh tani si pemilik tanah. Mereka inilah yang disebut *buruh kuli*. Sebagai imbalannya, *buruh kuli* akan mendapatkan 90 *ubin* sawah dari majikannya. Tanah seluas 90 *ubin* yang diberikan kepada buruh yang menggantikan kerja wajib inilah yang disebut *sawah buruhan*.

Menurut ketentuan UU Agraria colonial 1870, status legal dari *sawah kulian* ini adalah "kepemilikan individual yang turun temurun" (*erfelijk individueel bezit*). Hak atas tanah ini dapat diwariskan, tetapi karena tunduk pada pembatasan komunal, ia berbeda dari hak milik individual (*eigendom*) dalam konsep Barat. Secara tradisi, meski hak atas tanah ini bersifat turun temurun, namun tidak diperbolehkan menjualnya kepada orang luar desa. Ketiga pemegang haknya meninggal dan tidak memiliki anak laki-laki, tanah yang dikuasainya itu harus dikembalikan kepada desa yang lantas akan menetapkan siapa pemegang haknya yang baru. Namun dalam praktik, khususnya setelah tahun 1870, tanah jenis ini dapat dijual kepada orang luar desa.

Adapun hak pada *sawah buruhan* adalah hak untuk menggarap dan bukan hak untuk menjual. Mengingat tanah jenis ini secara aktual merupakan bagian dari *sawah kulian*, maka pemiliknyalah (*kuli baku*) dan bukannya *buruh kuli* yang harus membayar pajak tanah.

Hak dan kewajiban para *kuli baku* dan *buruh kuli* ini, dan hal-hal lain terkait dengan kepemilikan tanah, mengalami perubahan setelah pelaksanaan apa yang disebut dengan "sistem pertukaran tenaga kerja" dan "landreform". Perubahan-perubahan ini akan dijelaskan lebih lanjut pada Sub Bab C2 di bawah.

6. *Struktur Sosial Masa Lalu*

Sebelum Perang Dunia II, jumlah penduduk di desa ini sangat kecil dengan pekarangan yang tersebar dan jarak antar rumah yang berjauhan. Permainan judi merupakan kebiasaan umum warga desa yang dalam perjalanannya telah menimbulkan berbagai konsekuensi tertentu. Lahan kering meskipun relatif luas tidak diolah dengan baik karena kebiasaan judi telah menimbulkan sikap malas-malasan. Bahkan sawah pun akhirnya dijual kepada orang luar. Menurut penuturan seorang Pamong Desa, sebelum landreform dilaksanakan, lebih dari 70% sawah di desa dimiliki oleh orang luar dan penduduk desa hidup dalam kesengsaraan. Akhirnya satu-satunya cara untuk keluar dari kesulitan adalah dengan mencuri. Pada saat itu, di mata desa-desa lain, Ngandagan dikenal luas sebagai sarang pimpinan garong.

Semasa pendudukan Jepang, situasi bertambah buruk. Sebuah desa dengan wilayah seluas itu dan dengan penduduk sekecil itu harus kehilangan beberapa warga laki-laki karena dijadikan sebagai *romusha* (pekerja paksa).

Akhirnya tibalah waktu perubahan. Revolusi dan perang kemerdekaan telah mempengaruhi kehidupan sosial desa ini. Seseorang bernama Sumotirto tiba kembali ke desa ini dari Sumatra. Secara formal dia sebelumnya pergi ke Sumatra sebagai "kuli kontrak". Orang ini betul-betul orang pergerakan karena sebelum perang dia pernah menjadi anggota Syarekat Islam (SI). Pada saat organisasi ini pecah menjadi SI Putih dan SI Merah, dia memilih SI Merah. Pada tahun 1946 ketika dilakukan pemilihan, dia terpilih sebagai Lurah, dan masih menjabat sampai saat studi lapang ini dilakukan. Dialah yang membuat berbagai

langkah mendasar dan perubahan drastis di desa. Rumah-rumah tinggal yang berserakan dan berjauhan dia pindahkan dan tata dalam pola yang teratur. Metode dan lembaga pertanian diperbaiki, dan kebiasaan buruk seperti berjudi secara bertahap berhasil dihapuskan.

D. Komunitas Desa dan Pamong Desa

1. *Ngandagan Sebagai "Komunitas Tani" (Peasant Community)*

Seperti disebutkan sebelumnya, pekerjaan utama penduduk Ngandagan adalah bertani. Pekerjaan lain seperti membatik, berjualan eceran di pasar, dan lain-lain adalah pekerjaan sampingan yang umumnya dikerjakan pada masa menunggu panen (*masa paceklik*).

Desa Ngandagan dapat dianggap sebagai "komunitas tani" mengingat, seperti penuturan para responden dan Pamong Desa, hampir semua padi yang diproduksi digunakan untuk konsumsi sendiri. Sebagai sebuah desa Jawa, Ngandagan membuktikan kebenaran beberapa pernyataan Geertz[5] bahwa ia adalah "tanpa bentuk, struktur sosial yang tidak jelas, tanpa tujuan", dll. Namun, pernyataan Geertz bahwa desa Jawa "kurang perkenalan personal yang erat di antara penduduk yang tinggal terpisah hanya beberapa meter; kedangkalan ikatan perte-

[5] Clifford Geertz, *Ethnics versus National Loyalties in the Indonesian Village: The Javanese Village*. Mimeograf, 1959. *Catatan penyunting*: Naskah ini dimuat dengan judul "The Javanese Village" dalam G.W. Skinner (ed.), *Local Ethnic and National Loyalties in Village Indonesia: A Symposium*. New Haven: Yale University Southeast Asia Program Cultural Report Series, hlm. 34-41.

manan" dll. tidak berlaku di desa Ngandagan. Namun memang benar bahwa tidak ada lagi "institusi tradisional" (dalam pengertian Geertzian). Institusi tradisional yang tersisa seperti *selamatan*, *bersih desa* dll. telah dihapuskan oleh Lurah, figur yang memiliki ideologi politik tertentu. Revolusi telah mengubah desa Ngandagan, dari sebuah desa yang dicirikan oleh, dalam kata-kata Geertz, "kelonggaran ikatan antar individu" (dengan menganggap bahwa ini tercermin pada rumah-rumah yang terserak dalam jarak berjauhan), menjadi sebuah desa yang lebih rapi dan terpadu.

Oleh karena itu, meski dibandingkan desa-desa Bali (sebagaimana disaksikan Geertz) tingkat "solidaritas internal" di Ngandagan lemah, namun dibandingkan dengan desa-desa Jawa sekelilingnya solidaritas internal itu sangatlah kuat. Kuatnya solidaritas ini boleh jadi karena mereka memiliki satu pandangan dunia (dalam pengertian *aliran*). Inilah *aliran* yang dibawa masuk ke desa oleh Lurah Sumotirto. Tetapi bagaimana bisa seluruh warga desa tergabung ke dalam satu kelompok *aliran*? Hal ini terjadi barangkali karena Lurah mampu membuktikan kapabilitasnya memperbaiki kehidupan ekonomi warganya dengan meluncurkan program landreform. Melalui penataan kembali atas cara bertani dan hubungan perburuhan, atas hak dan kewajiban para *buruh kuli* dan *kuli baku*, dan atas status dari kepemilikan tanah, Lurah dipandang oleh rakyatnya sebagai sosok pemimpin yang bersungguh-sungguh, sementara buah dari upaya-upayanya itu dirasakan sebagai sebuah kesuksesan. Oleh karena itu, rakyat kemudian mengikuti *aliran* Lurah.

Geertz membedakan dua tipe dalam integrasi pola nasional ke dalam kehidupan ekonomi desa, yaitu cara integrasi "infusif"

dan "konstitutif". Namun desa Ngandagan sulit untuk dimasukkan ke dalam salah satu dari dua tipe itu. Seperti dijelaskan Geertz, dalam tipe "konstitutif" (laiknya desa-desa Jawa secara umum), "loyalitas nasional" menentukan "loyalitas lokal". Sebagai contoh, seseorang bergabung dalam golongan tertentu karena ia merupakan anggota dari partai politik tertentu seperti PNI (Partai Nasional Indonesia), NU (Nahdlatul Ulama), dan sebagainya. Hal ini berkebalikan sama sekali dari apa yang mencirikan tipe "infusif" (seperti desa-desa Bali pada umumnya) di mana seseorang akan menjadi anggota PNI, NU, dan lain-lain karena dia termasuk ke dalam satu golongan tertentu.[6]

Di Ngandagan, penduduk memilih *aliran* (sehingga menjadi satu golongan) bukan karena mereka telah tergabung ke dalam sebuah golongan, tidak pula mereka tergabung ke dalam golongan karena mereka telah menjadi anggota dari sebuah *aliran*. Mereka memilih menjadi pengikut *aliran PKI* (Partai Komunis Indonesia) semata-mata karena Lurah mereka, sosok yang mereka pandang mampu menciptakan kehidupan yang lebih baik, adalah pengikut *aliran* PKI.

Tidak ada satu pun golongan yang terorganisir di desa ini. Atau, jikalau ada, maka bisa dikatakan bahwa satu golongan itu adalah keseluruhan desa itu sendiri karena seluruh warga desa Ngandagan praktis tergabung dalam satu *aliran*. Formasi sosial yang ada tampaknya sama dan sebangun dengan "desa" itu sendiri. Sebagai contoh, seluruh orang dewasa adalah anggota dari *Kerukunan Tani*.

Seperti telah dikemukakan, salah satu alasan mengapa pen-

---

[6] Clifford Geertz, *Ibid.*

duduk Ngandagan menjadi satu kelompok yang solid adalah karena mereka sangat mengindahkan Lurah mereka. Untuk memahami alasan lainnya, marilah kita perhatikan sejenak situasi umum Kabupaten Purworejo secara keseluruhan.

Pada Pemilihan Umum 1955, wilayah Kabupaten Purworejo menjadi basis kuat Partai Nasional Indonesia (PNI). Ini berarti desa Ngandagan merupakan "bisul" yang dimatangkan oleh kalangan PNI sendiri. Pada tahun 1947, seperti disinggung di muka, desa Ngandagan di bawah kepemimpinan Lurah Sumotirto menjalankan landreform dan konsolidasi areal perumahan tanpa menunggu instruksi ataupun meminta ijin dari pemerintahan yang lebih tinggi. Suatu langkah yang sangat tidak lazim, mengingat aturan normal menuntut setiap kebijakan mendasar yang diambil di desa harus, paling tidak, dilaporkan kepada pemerintahan di atasnya. Tanpa mampu mencegah langkah ini, maka Bupati, Camat dan para Lurah di desa sekeliling secara blak-blakan menuding desa ini sebagai "Ngandagan Komunis". Penduduk Ngandagan, seperti penduduk desa pada umumnya, yang tidak banyak memahami apa sebenarnya arti dari menjadi PNI, NU atau Komunis, akhirnya mengambil kesimpulan sederhana. Perubahan-perubahan yang telah dibuat oleh Lurah Sumotirto mereka rasakan telah menimbulkan berbagai perbaikan. Upaya-upaya itu membuat penduduk lain mencap mereka sebagai komunis. Maka kesimpulan mereka, berarti komunis itu baik. Demikianlah, mereka kemudian menjadi pengikut PKI.

Meskipun desa Ngandagan dapat dipandang sebagai sebuah komunitas yang solid, namun ini tidak berarti bahwa tidak terdapat cerminan protes sama sekali. Maka tidak dapat disangkal kebenaran dari apa yang dinyatakan Wertheim bah-

wa "tidak ada satu pun masyarakat manusia yang merupakan entitas yang terintegrasi sepenuhnya. Di setiap komunitas selalu terdapat bentuk-bentuk protes, baik yang tersembunyi maupun terbuka, yang menentang struktur hirarkis yang berlangsung."[7] Protes ini membentuk "*counterpoint*" yang berfungsi sebagai suatu "cara integrasi sosial".

Di desa Ngandagan, bentuk-bentuk protes tidak terlembagakan semata-mata karena tidak ada media tradisional untuk pengejawentahannya. Protes-protes ini hanya akan terungkap secara terang-terangan (meskipun hal itu tidak akan menjadi sebuah konflik yang riil) ketika, misalnya, kita mulai mewawancarai penduduk. Sikap dan tindak tanduk beberapa orang di desa ini memperlihatkan bahwa mereka sebenarnya tidak setuju dengan struktur baru hubungan perburuhan yang dipaksakan oleh Lurah. Seperti akan dijelaskan kemudian, struktur baru itu adalah "sistem pertukaran tenaga" yang pada prinsipnya menetapkan "setiap orang dewasa harus bekerja". Ketika saya bertanya pada mereka: "Apa pendapat Anda mengenai sistem ini?" beberapa jawabannya adalah: "*Kula niki sing penting nyambut damel, wonten hasile, pun*" (Bagi saya yang penting adalah bekerja dan memperoleh hasil, itu saja). Pernyataan ini tampaknya memang memperkuat prinsip di atas. Namun, di balik jawaban ini, ungkapan Jawa semacam itu sebenarnya mencerminkan ketidakpuasan yang, pada saat ini, belum mampu penulis gali lebih dalam lagi.

---

[7] W.F. Wertheim, "Society as a Composite of Conflicting Value System." Makalah pada seksi "Pendekatan-pendekatan Antropologi Sosial" dalam The Fourth World Congress of Sociology, Stressa, 1959.

Contoh protes lain diperlihatkan oleh perilaku Congkok (wakil Lurah) yang dapat dijelaskan sebagai berikut: "dia sedapat mungkin selalu mengerjakan tanahnya sendiri". Dengan begitu, dia tidak berhutang tenaga pada orang lain, dan oleh karenanya dia tidak perlu bekerja di tanah orang lain untuk membayar tenaga yang dia pergunakan (sesuai yang dipersyaratkan dalam "sistem pertukaran tenaga"). Dia beralasan sebagai berikut: "Congkok *kok* disuruh bekerja di sawah rakyat?" Bagi dia, hal semacam ini masih dianggap tidak patut. Meski demikian, sikap semacam ini, yang mencerminkan ungkapan protes, sebenarnya juga memperkuat prinsip bahwa setiap orang harus bekerja, dan ini berlawanan dari sikap yang menyatakan bahwa "siapapun yang sanggup mengupah buruh, biarlah dia mengupah buruh yang dia gunakan, dan tidak perlu ia bekerja sendiri".

2. *Landreform dan Sistem Pertukaran Tenaga*

Tipe kepemilikan tanah di masa lampau seperti dijelaskan pada Sub C.5 di atas telah mengalami perombakan pada tahun 1947 ketika satu bentuk landreform dilakukan di desa ini di bawah kepemimpinan Lurah Sumotirto yang baru terpilih. Perubahan-perubahan itu dijelaskan berikut ini.

Di bawah peraturan desa yang baru, semua tanah *kulian* dikenai "pemotongan" oleh desa. Dari setiap ukuran standar *kulian* (yakni 300 *ubin*), dipotong seluas 90 *ubin* dan diberikan kepada desa. Jumlah keseluruhan tanah yang diperoleh dari pemotongan ini dikumpulkan, dan kemudian diredistribusikan kepada petani tak bertanah (tuna kisma). Ukuran baru standar tanah *kulian* setelah pemotongan ini menjadi (300–90) = 210 *ubin*, namun pemilik tanahnya tetap diharuskan membayar pajak

untuk luasan awal, yaitu 300 *ubin*. Sebagai kompensasi, mereka sekarang dibebaskan dari kerja wajib untuk kepentingan desa (*kerigan*).

Tanah-tanah yang diredistribusikan kepada para tuna kisma inilah yang kini disebut *sawah buruhan*. Setiap penerima mendapatkan satu ukuran standar baru *sawah buruhan*, yaitu 45 *ubin* (0,064 ha). Para pemilik tanah ini memiliki kewajiban *kerigan*, dan mereka disebut *buruh kuli*. Tetapi *kerigan* ini terbuka bukan hanya untuk *buruh kuli*, namun juga untuk pemilik tanah semula kalau yang terakhir ini menghendakinya. Apabila seorang pemilik *kulian* atau *kuli kenceng* mau mendapatkan kewajiban *kerigan*, maka dia juga berhak memperoleh tanah 45 *ubin*. Uraian di bawah ini barangkali bisa memberikan contoh yang lebih jelas.

Seorang warga desa (A) sebelumnya memiliki satu tanah *kulian* (300 *ubin*). Setelah tanahnya dipotong sebanyak 90 *ubin*, maka sisa tanahnya menjadi 210 *ubin*, dan dia bebas dari kewajiban *kerigan* tetapi diharuskan untuk menggarap tanahnya sendiri. Dia tidak bisa mempekerjakan buruh lagi. Tetapi jika ia masih menghendaki kewajiban *kerigan*, maka dia memperoleh *sawah buruhan* seluas 45 *ubin* sehingga luas keseluruhan tanahnya menjadi 255 *ubin*. Beban kewajiban *kerigan* kini sama untuk setiap pemilik *sawah buruhan*, berbeda dari ketentuan lama di mana beban kerja wajib tergantung pada seberapa luas tanah *kulian* yang dimiliki. Sebagai contoh, warga desa yang lain (B) memiliki tiga ukuran standar tanah *kulian* (= 3 x (300–90) = 630 *ubin*), dan dia masih menghendaki kewajiban *kerigan*, sehingga total luas tanahnya menjadi (630 + 45) = 675 *ubin*. Namun beban kewajibannya untuk mengerjakan *kerigan* sama dengan si A di

atas yang hanya memiliki satu tanah *kulian*. Hal ini karena kewajiban *kerigan* ini didasarkan pada prinsip bahwa setiap pekerja *kerigan* hanya dapat memiliki satu *sawah buruhan* (45 *ubin*). Pada masa sebelumnya, beban kewajiban si B lebih berat dari si A karena dia harus mengerjakan tiga satuan pekerjaan sesuai dengan jumlah tanah *kulian* yang dia miliki. Dalam kasus ketika si B mewakilkan seluruh kewajibannya itu kepada buruhnya, maka sebagai imbalan dia harus memberikan *buruh kuli*-nya itu 3 x 90 *ubin* dari tanahnya untuk mereka garap. Namun *buruh kuli*–itu tetap menjadi *buruh* si B yang akan mengerjakan tanahnya.

Dengan demikian, perbedaan mendasar antara susunan sebelum dan setelah landreform adalah sebagai berikut.

Sebelum landreform: *buruh kuli* adalah orang yang melayani dan bekerja untuk *kuli baku* (pemilik tanah). Selain harus mengerjakan tanah *kuli baku*, dia juga harus mengerjakan *kerigan* yang sebenarnya kewajiban pemilik tanah sesuai aturan, dan atas hal ini dia mendapatkan sebidang *sawah buruhan*.

Setelah landreform: *buruh kuli* adalah orang yang melayani atau bekerja untuk desa, dan karenanya dia memperoleh imbalan dari desa. Namun kewajibannya hanyalah mengerjakan *kerigan*.

Kewajiban *kuli baku* untuk membayar pajak tetap sama seperti sebelumnya, yaitu bahwa mereka harus membayar pajak menurut berapa banyak bidang tanah *kulian* yang mereka punya menurut ukuran standar yang lama. Sebagai contoh, seorang warga yang sebelumnya memiliki dua bidang tanah *kulian* (2 x 300 *ubin*) dan sekarang juga mengerjakan *kerigan* sekarang menguasai tanah hanya seluas (210 x 2) + 45 = 465 *ubin*, namun

ia harus membayar pajak seluas 600 *ubin*. Selain itu, mereka kini dilarang menjual tanahnya kepada orang luar. *Buruh kuli* bebas dari kewajiban pajak, namun mereka tidak diperkenankan menjual, menyewakan atau menggadai tanah yang telah dibagikan kepada mereka.

Upaya pembaruan ini dimaksudkan untuk menerapkan prinsip bahwa setiap orang di desa harus bekerja, bahwa setiap penggarap harus dijamin keamanan haknya atas tanah, dan semua rumahtangga yang ada di desa harus memiliki tanah untuk diusahakan sebagai sumber penghidupannya.

Semua tanah yang dimiliki oleh orang luar juga dikenai penataan ulang ini, yaitu dipotong seluas 90 *ubin* untuk setiap 300 *ubin* tanah *kulian*. Mengingat pemiliknya bukan warga desa, mereka tidak bisa mengerjakan *kerigan* untuk desa sehingga mereka tidak dapat memperoleh tambahan 45 *ubin*. Melalui cara ini, maka orang luar merasa "terpojok" untuk menjual kembali tanahnya kepada warga desa Ngandagan. Seperti yang telah disebutkan terdahulu, pada saat studi ini terdapat 44% tanah *kulian* yang masih dimiliki oleh orang luar, atau berkurang sekitar 30% dari keadaan sebelum landreform dilaksanakan.

Tanah *bengkok* juga disusun ulang sehingga, dengan tanah gaji yang tersedia, distribusinya di antara anggota Pamong Desa menjadi lebih merata. Dengan penyusunan ulang ini maka luas tanah *bengkok* berkisar dari 150 hingga 700 *ubin* di mana yang terluas diperuntukkan kepada Lurah (700 *ubin* = 1 ha).

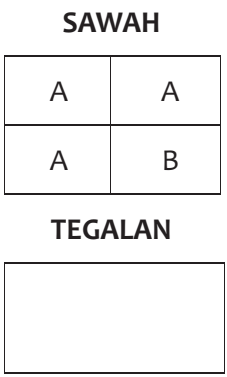
Para pemimpin desa menyadari bahwa susunan baru ini akan mempengaruhi hubungan-hubungan perburuhan. Oleh karena itu, susunan baru mengenai hal ini juga harus diterapkan dengan prinsip bahwa semua orang harus bekerja. Tidak ada

buruh upahan lagi yang bisa digunakan. Tenaga harus dibalas dengan tenaga, Oleh karena itu, "sistem pertukaran tenaga" pun diperkenalkan.

Namun sistem ini hanya diterapkan pada pekerjaan yang paling berat dalam penanaman padi, yaitu saat penggarapan tanah dan saat panen.

a. *Tenaga Penggarapan Tanah*

Marilah kita ambil contoh seorang pemilik tanah *kulian* (A) dibanding dengan seorang pemilik tanah *buruhan* (B).



Jadi,
A = *kuli baku*
B = *buruh kuli*

Catatan:
Sketsa di samping dimaksudkan sekedar untuk memudahkan penjelasan . Sketsa itu tidak berarti bahwa tanah si B diperoleh dari, atau bagian, tanah si A. Di sini, tanah si B dapat saja merupakan bagian yang berasal dari pemotongan tanah *kulian* yang lain.

Gambar 10.4. Sketsa Pertukaran Tenaga Penggarapan Tanah

A dan B termasuk dalam satu kelompok di dalam sistem pertukaran tenaga ini. Sistem ini berjalan dengan cara berikut: A dan B bekerja bersama di tanah A dan lantas berpindah ke tanah B. Apabila B telah bekerja di tanah A, maka giliran A bekerja di tanah B. Dalam sketsa di atas, sebagai contoh A dan B mengerjakan tanah B dan selesai dalam tempo dua hari. Ini berarti B berhutang dua hari kerja kepada A. Jadi, nilai dari tenaga yang dicurahkan dihitung menurut ukuran waktu. Lalu sesuai giliran-nya, maka A dan B mengerjakan tanah A. Karena luas tanah A

tiga kali lipat dari tanah B, maka waktu yang dihabiskan mencapai enam hari kerja. Dalam kasus ini, maka A berhutang empat hari kerja kepada B. Namun karena B tidak memiliki sawah lagi untuk dikerjakan, lantas di mana A harus membayarkan hutang tenaganya? Di tegalan!

Sebelum landreform, tegalan di desa ini tidak pernah diusahakan (lahan tidur). Di bawah peraturan landreform desa, tanah ini terbuka bagi siapapun warga desa dalam arti siapapun yang memiliki *sawah buruhan* akan dengan sendirinya memiliki sepetak tanah tegalan sejalan dengan mekanisme "sistem pertukaran tenaga". Batas luas tanah tegalan tergantung pada seberapa luas tanah tersebut telah digarap. Jadi, dalam kasus contoh di atas, maka untuk membayar tenaga B selama empat hari, A harus bekerja (bersama B tentunya) di tegalan selama empat hari. Luasan tanah yang bisa dikerjakan oleh A dan B selama empat hari itulah yang kemudian menjadi milik B. Namun mengingat penggarapan lahan tidur ini lebih berat dari sawah, maka luasan tanah ini lebih sempit dibanding sawah milik A (yang telah dikerjakan oleh mereka berdua selama empat hari).

Sistem pertukaran tenaga di desa ini dijalankan dalam beberapa kelompok. Satu kelompok terdiri atas 4-7 rumahtangga (Lihat Gambar 10.2 di atas). Jadi, pertukaran tenaga ini merupakan tukar menukar tenaga dalam satu kelompok. Ia dapat dilakukan di antara para *kuli baku*, di antara para *buruh kuli*, ataupun di antara semua petani yang menjadi anggota suatu kelompok.

Kadangkala juga terdapat kesepakatan tambahan di antara pihak-pihak yang bertukar tenaga ini menyangkut penggunaan bajak. Rasio umum dari penggunaan bajak dengan penggunaan cangkul adalah 1 : 3 yang berarti satu jam pekerjaan membajak

harus diganti dengan tiga jam pekerjaan mencangkul. Penggunaan bajak milik orang lain tidak dikenai pembayaran.

b. *Tenaga Memanen (Derep)*

Sistem pertukaran tenaga dalam pemanenan sedikit berbeda dari yang berlaku pada penggarapan tanah. Pada kenyataannya, dalam pemanenan ini tidak berlaku sistem pertukaran secara murni karena tenaga pemanen tetap mendapatkan imbalan padi (*bawon*) atas jerih payah mereka. Jumlah *bawon* ini tetap sama seperti kebiasaan lama, yaitu seperenam.

Mekanisme pertukaran tenaga untuk *derep* ini serupa dengan mekanisme pada penggarapan tanah, yaitu seluruh anggota kelompok bekerja di tanah salah satu anggota, kemudian beralih ke anggota berikutnya, dan begitu seterusnya. Sebagai contoh, A, B, C, D tergabung dalam satu kelompok. Mula-mula, mereka semua memanen padi di sawah A, kemudian berpindah ke sawah B, berikutnya ke sawah C, dan akhirnya ke sawah D (Mekanisme I). Namun kadang-kadang diterapkan susunan yang berbeda, sebagaimana diperlihatkan dalam Mekanisme II.

Tabel 10.2. Alokasi Tenaga dan Jadwal Waktu dalam Sistem Pertukaran Tenaga Pemanenan di Desa Ngandagan, 1960

Mekanisme I

A	B
C	D

Mekanisme II

Hari dan Jam	Alokasi Tenaga Pemanen			
	Sawah A	Sawah B	Sawah C	Sawah D
Hari Pertama				
08.00-10.00	A + B	C + D	-	-
14.00-16.00	-	-	A + B	C + D
Hari Kedua				
08.00-10.00	C + D	A + B	-	-
14.00-16.00	-	-	C + D	A + B

Jadwal waktu dalam Mekanisme II yang ditunjukkan dalam Tabel 10.2 di atas hanyalah satu ilustrasi untuk memperlihatkan susunan pertukaran tenaga pemanenan. Dalam pelaksanaan aktual, susunannya tidaklah persis demikian sebab ukuran tanah mereka berlainan sehingga waktu yang dibutuhkan untuk memanen padi juga berbeda-beda. Lantas, bagi mereka yang memiliki tanah yang lebih luas, bagaimana mereka harus membayar hutang tenaganya? Pasti tidak mungkin karena di tegalan tidak ada padi! Masalah ini kemudian dipecahkan dengan mempertahankan sistem *bawon* yang lama. Dengan demikian, dalam kasus pemanenan, nilai dari tenaga tidak sepenuhnya diukur berdasarkan waktu. Sehingga, konsekuensinya, sangat mungkin bahwa hasil bersih dari sawah yang lebih luas bisa lebih rendah daripada sawah yang lebih sempit, dengan mengandaikan bahwa pemilik sawah yang lebih sempit mampu memanen lebih cepat daripada pemilik sawah yang lebih luas.

Ilustrasi berikut ini barangkali dapat memberikan contoh yang lebih jelas. Asumsikan bahwa sawah A memiliki tingkat kesuburan dan kondisi yang sama dengan sawah B, dan andaikan bahwa sawah A adalah delapan per lima dari sawah B. Apabila sawah B bisa menghasilkan padi sebanyak 500 *ikat* (1 *ikat* = 2 kg), maka sawah A bisa menghasilkan 800 *ikat*. Lantas keduanya bersama memanen padi secara bergantian di sawah mereka, namun dengan kecepatan yang berbeda. Anggaplah A dapat memanen 20 *ikat* per hari sedang B mampu 30 *ikat* per hari sehingga total panen 50 *ikat* per hari. Ketika keduanya memanen di sawah A, mereka dapat menyelesaikan panen dalam 16 hari (16 x 50 = 800 *ikat*), sementara di sawah B dalam 10 hari (10 x 50 = 500 *ikat*). Apabila tenaga *derep* diperhitungkan dari

segi waktu, maka A berhutang kepada B selama 6 hari.

Imbalan *derep* A dari sawah B = 1/6 x 20 x 10 = 33,33 *ikat*

Imbalan *derep* B dari sawah A = 1/6 x 30 x 16 = 80 *ikat*

Jadi, panen bersih A = 800 – 80 + 33,33 = 753,33 *ikat*, sementara panen bersih B = 500–33,33 + 80 = 546,67 *ikat*. Andaikan sawah B sama luas dengan sawah A, maka panen bersih B adalah 8/5 x 546,67 = ± 875 *ikat*, yang berarti lebih besar dari 753,33 *ikat*. Atau dikemukakan dengan cara lain, B yang luas sawahnya 5/8 dari sawah A mestinya secara teoritis memperoleh panen bersih sebanyak 5/8 x 753,33 = 470 *ikat* (yakni lebih kecil dari 546,67 *ikat*). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa B *relatif* menghasilkan panen bersih lebih banyak dari A. Meski demikian, kenyataan ini dapat diterima oleh semua orang karena secara aktual A berhutang tenaga enam hari kepada B dan kelebihan jumlah padi dianggap sebagai bentuk pembayaran hutang A kepada B.

3. *Pamong Desa dan Hubungannya dengan Warga*

Seperti diketahui bersama, desa-desa di Jawa kurang lebih bersifat otonom. Lurah bersama segenap anggota Pamong Desa selaku badan pemerintahan desa memiliki kewenangan penuh di desa. Pemerintah Pusat tidak dapat melakukan langkah apapun di desa tanpa persetujuan Lurah. Demikian kuatnya kekuasaan Lurah sehingga ia tidak ubahnya seorang "raja kecil" di desa. Oleh karenanya tidak mengherankan jika posisi ini banyak diburu oleh orang-orang yang berambisi. Hal ini juga terbukti setidaknya di desa Ngandagan.

Di desa ini, anggota Pamong Desa ditunjuk oleh Lurah yang terpilih. Biasanya mereka yang ditunjuk sebagai anggota adalah

yang dapat bekerja sama dengan Lurah baru, atau yang banyak berjasa kepadanya sehingga dapat terpilih. Pihak yang terakhir ini, yang disebut *botoh* (sponsor), adalah para pendukung yang bekerja keras selama masa pemilihan. Di desa ini, persaingan antar calon kepala desa selama kampanye amat ketat, dan beberapa kali bahkan sampai disertai dengan benturan fisik. Hal ini sekaligus menunjukkan betapa menggiurkannya posisi Lurah ini. Jadi meski anggota Pamong Desa tidak dipilih oleh rakyat, namun situasi keresahan warga juga berkecamuk di sini begitu Lurah yang baru memulai tahap memilih orang untuk menjabat di berbagai posisi dalam struktur Pamong Desa.

Congkok (wakil Lurah) dan Polisi Desa yang kini menjabat adalah pendukung kuat Lurah Sumotirto selama kampanye pemilihan pada tahun 1946. Pak Kromo, Polisi Desa, baru saja lulus dari *Kursus Pemberantasan Buta Huruf* saat ia ditunjuk menduduki jabatan ini. Memang, pada saat itu, masih lazim di desa-desa Jawa para anggota Pamong Desa, dan bahkan Lurah sendiri, tidak bisa baca-tulis. Biasanya, Carik (sekretaris desa) merupakan satu-satunya Pamong Desa yang, pada batas tertentu, telah terdidik. Bagi seorang Lurah, yang terpenting adalah kemampuannya memimpin, pengaruhnya, dan kekuasaannya. Meski demikian, Lurah Sumotirto bukan hanya memiliki kemampuan kepemimpinan yang baik, bahkan juga tingkat pendidikan yang tinggi. Dia menamatkan sekolah menengah Belanda, yaitu MULO (*Meer Uitgebreid Lagere Onderwijs*).

Carik yang sedang menjabat adalah pesaing dari Lurah sekarang selama masa kampanye pemilihan. Dia anggota PNI, namun setelah kalah dalam pemilihan kepala desa, dia menerima tawaran untuk menjabat sebagai Carik. Martosudarmo,

Congkok yang menjabat sekarang, juga sama. Dia adalah anggota PNI sampai sekarang, dan pada awalnya juga turut serta dalam persaingan kepala desa. Namun merasa yakin dia bakal kalah, pada saat-saat terakhir sebelum pemilihan dia mengundurkan diri dan kemudian bergabung dalam barisan Sumotirto, dan bahkan menjadi pendukungnya.

Selain Pamong Desa, biasanya juga terdapat beberapa figur informal yang ketokohannya didasarkan pada kekayaan, pendidikan atau prestasi. Di Ngandagan, semua warga terkemuka telah dimasukkan ke dalam pemerintahan desa, baik di dalam Pamong Desa, atau sebagai Ketua RK, RT atau Kelompok. Program penyuluhan pertanian yang dijalankan oleh Dinas Pertanian Rakyat dan Dinas Pembangunan Usaha Tani selalu kesulitan menemukan "tokoh kunci" di luar Pamong Desa, sehingga kedua Dinas ini melaksanakan program-programnya melalui saluran resmi.

Organisasi para petani, *Kerukunan Tani*, pada kenyataannya juga "sebangun" (*congruent*) dengan desa itu sendiri, karena seluruh petani penggarap menjadi anggotanya dan Lurah menjadi ketuanya. Hal yang sama juga terdapat pada organisasi perempuan. Semua perempuan di desa Ngandagan menjadi anggotanya dan Bu Lurah menjadi ketuanya.

Meskipun ideologi politik komunis dianut oleh Lurah, yang kemudian diikuti oleh mayoritas penduduk, namun tidaklah terlalu keliru jika dikatakan bahwa di desa ini sisa-sisa norma feudalisme masih banyak diikuti. Pada era feudal, kepala desa biasa digunakan oleh Raja untuk mengumpulkan pajak. Di dalam desa sendiri Lurah sangat berkuasa dan dihormati layaknya raja. Relasi-relasi sosial dimapankan dengan cara yang demikian

itu sehingga tingkah laku seseorang dalam berkomunikasi dengan yang lainnya harus disesuaikan dengan tingkatan statusnya dalam komunitas. Kendatipun Revolusi Kemerdekaan telah membuat banyak perubahan, namun sisa-sisa dari norma itu masih tampak jelas. Ini tercermin dalam cara orang berbicara satu sama lain, dalam sapaan yang mereka sampaikan satu sama lain, dan dalam tingkatan bahasa Jawa yang mereka gunakan (*krama* atau *ngoko*)—semuanya ini tergantung pada apakah seseorang yang dituju lebih tinggi atau lebih rendah kedudukan sosialnya dibanding si pembicara. Sebagai misal, berbicara kepada istri keempat Lurah yang masih amat belia, Pak Kromo, anggota Pamong Desa yang sudah lanjut usia, menggunakan bahasa *krama*, sementara perempuan ini menggunakan bahasa *ngoko* laiknya seorang ratu yang memerintahkan menterinya. Seharusnya tidaklah demikian jika pembicaraan keduanya itu semata-mata berdasarkan hubungan usia. Contoh yang lain adalah ketika seorang warga tiba-tiba berpapasan dengan Lurah di jalan, maka dia sontak merubah caranya berjalan dengan membungkukkan badan dan lengannya (*munduk-munduk*). Meskipun Lurah sendiri selalu menyatakan bahwa Pamong Desa adalah "Bapak" dan rakyat desa adalah "anak", namun tampaknya penduduk sendiri tidak mau merubah sikapnya.

Di dalam Pamong Desa sendiri terdapat peringkat dan urutan. Sebagai misal, Polisi Desa harus lebih menghormati Congkok dari pada yang terakhir ini kepadanya. Oleh karena itu, tidaklah sepenuhnya benar pandangan bahwa perilaku sopan santun yang berlebihan merupakan sisa-sisa "feudalisme" semata. Di semua masyarakat atau organisasi yang terdapat pihak "yang mengatur" dan "yang diatur", rasa penghargaan

yang mencerminkan jarak sosial harus dipertahankan. Jarak di antara keduanya ini, walaupun kecil, harus tetap dijaga sebab tanpanya maka otoritas (pengaruh) tidak akan terjadi. Seperti dikemukakan Michels, "otoritas tidak akan lahir atau terpelihara tanpa penciptaan atau pelanggengan jarak antara mereka yang memberi perintah dan mereka yang mematuhinya."[8]

Gagasan penataan ulang desa Ngandagan diperkenalkan oleh Lurah Sumotirto, sebuah gagasan yang tidak seorang pun di desa yang memikirkannya. Gagasan inilah yang kemudian dirasakan oleh penduduk membawa banyak kemanfaatan pada mereka. Ini merupakan prestasi yang meningkatkan prestise sang Lurah, dan dengan demikian otoritasnya. Kepatuhan penduduk Ngandagan kepada para pemimpinnya sebagiannya disebabkan oleh otoritas yang melekat pada kepribadian Lurah Sumotirto.

4. *Kerukunan Tani Sebagai Formasi Sosial*

Pada saat Lurah Sumotirto hendak mewujudkan gagasannya tentang penataan kembali desa, dia sadar bahwa penduduk desa harus diorganisir. Tindak lanjut dari landreform haruslah didukung oleh aktivitas-aktivitas swadaya masyarakat. Namun, dengan mempertimbangkan kondisi yang ada saat itu, dia mendorong warganya untuk berorganisasi secara informal saja. Dalam perkembangannya kemudian, dia berhasil menciptakan sebuah organisasi tanpa nama formal yang anggotanya mencakup seluruh rumahtangga di desa. Organisasi ini mengakomodasikan semua aktivitas masyarakat yang muncul dari bawah.

---

[8] Roberto Michels, "Authority," *Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, 1930, Vol. 2, hlm. 420.

Secara bersamaan, sejak tahun 1952 Dinas Pembangunan Usaha Tani (DPUT) merencanakan program pengembangan masyarakat. Dalam program ini dilaksanakan berbagai upaya untuk mendorong warga desa menggulirkan "berbagai kegiatan swadaya yang terorganisir". Apa yang dituju oleh dimaksud oleh Dinas ini bukanlah mendirikan sebuah organisasi formal dengan statuta yang lengkap, melainkan lebih sebuah asosiasi informal yang melaluinya warga membuat berbagai inisiatif untuk melakukan sesuatu. "Organisasi" dengan maksud demikian dinamakan Kertani, kependekan dari Kerukunan Tani. Namun, ketika program ini sampai ke desa Ngandagan, asosiasi dalam pengertian demikian sudah terlebih dulu ada di desa ini, yakni kelembagaan yang diperkenalkan oleh Lurah Sumotirto.

Ironisnya, ketika DPUT kemudian memperkenalkan gagasan ini, adalah Lurah Sumotirto sendiri yang mentransformasikan organisasi informal yang sudah ada itu menjadi organisasi formal yang memiliki statuta, dengan dirinya sendiri sebagai Ketua dan Carik sebagai sekretarisnya. Maka Kertani yang kini ada di Ngandagan menjadi sebangun dengan "desa" itu sendiri. Ia bukan lagi formasi yang mengakomodasi aktivitas-aktivitas yang muncul dari bawah. Melainkan Ketuanya-lah, melalui otoritasnya dalam posisi sebagai Lurah, yang memberi perintah kepada Seksi-seksi dalam Kertani untuk melakukan sesuatu. Kendatipun semua penduduk desa menjadi anggota Kertani, namun tidak semuanya benar-benar paham mengenai apa yang akan mereka peroleh dengan menjadi anggota. Apa yang mereka tahu adalah perintah dari Lurah atau istrinya.

Kegiatan *arisan* (pertemuan rutin ibu-ibu di mana iuran uang

dihimpun, dan jumlah uang yang terkumpul itu diberikan kepada satu orang secara bergiliran sebagai kredit tanpa bunga) merupakan salah satu aktivitas Kertani. Kegiatan ini tidaklah lahir dari para perempuan tersebut, namun mereka melakukannya karena diperintahkan oleh Bu Lurah. Kasus Taman Pemuda Tani (satu Seksi dalam Kertani) juga sama karena Ketuanya adalah salah satu anggota Pamong Desa.

Terlepas dari itu, menurut DPUT sendiri seluruh perkembangan Kertani saat ini barulah merupakan fase permulaan, yaitu fase pengaktifan. Selanjutnya diharapkan bahwa organisasi swadaya ini akan "menggelinding sendiri" (*self-propelling*) pada tahap-tahap berikutnya.

E. Proses Pengambilan Keputusan di Desa

1. *Pengambilan Keputusan*

Beberapa sarjana percaya bahwa desa-desa di Jawa sejak masa lampau telah mempraktikkan demokrasi tradisional. Menurut Wertheim, "suatu ukuran tertentu dari demokrasi sudah melekat dalam struktur sosial Indonesia primitif. Keputusan-keputusan penting tidak dibuat oleh satu orang pemimpin dengan kekuasaan yang semau-maunya, melainkan oleh para tetua atau pertemuan para warga desa utama".[9]

Di Ngandagan, pertemuan desa dihadiri tidak hanya oleh "warga desa utama",[10] tetapi juga oleh semua orang dewasa.

---

[9] W.F. Wertheim, *Indonesian Society in Transition*. Edisi Kedua, 1956, hlm. 116.

[10] "Warga desa utama" adalah mereka yang leluhurnya membuka dan mendirikan desa pada masa lampau.

Pertanyaannya adalah, apakah demokrasi benar-benar diterapkan dalam pertemuan itu? Jawabannya adalah, paling tidak secara formal, ya! Namun, dalam praktiknya dapat dirasakan bahwa perbincangan berlangsung dalam suatu cara sehingga hasilnya diarahkan oleh Pamong Desa, khususnya oleh Lurah. Pada satu pertemuan di mana penulis turut hadir,[11] suasananya terasa bersifat "pengarahan", dan digunakan untuk penyampaian resmi. Dalam kesempatan ini, badan pemerintah (dari tingkat Kabupaten) menggunakan pertemuan ini untuk menginformasikan dan menjelaskan masalah-masalah mereka mengenai desa.

Apabila ada sesuatu yang harus diputuskan, Pamong Desa cukup menjelaskan kepada penduduk dalam pertemuan karena sebenarnya keputusan itu sudah ditetapkan oleh Pamong Desa sendiri. Gagasan-gagasan atau masalah-masalah baru yang muncul baik dari Pamong Desa sendiri atau dari masyarakat sebenarnya telah didiskusikan dengan para tetua di dalam Kelompok yang terlibat, jadi pada tingkat akar rumput, dan baru kemudian dibawa ke pertemuan RT sebelum akhirnya ke pertemuan RK. Apabila masalah itu hanya melibatkan perkara di dalam sebuah Kelompok, RT atau RK dan tidak melibatkan perkara keseluruhan desa, apa yang diperlukan hanyalah persetujuan dari Pamong Desa. Namun apabila masalah yang harus diputuskan itu menyangkut perkara keseluruhan desa, maka kendati pembahasan dan keputusan telah dilakukan di beberapa tingkat, ia tetap harus dibawa ke Rapat Desa.

Seperti telah dijelaskan pada Sub Bab A, pengambilan

[11] Penulis berkesempatan hadir dalam dua pertemuan.

keputusan adalah reduksi atas serangkaian pilihan tindakan. Ia merupakan suatu proses yang melibatkan berbagai sikap atau posisi dan mekanisme yang mengantarkan pada pilihan tertentu di antara berbagai alternatif. Ia akan melibatkan pertanyaan-pertanyaan mengenai siapa yang mengajukan gagasan, siapa yang memberikan alternatif yang berbeda, berapa banyak alternatif yang muncul, dan bagaimana beragam alternatif itu disaring.

Di Ngandagan, proses pengambilan keputusan mengenai pelaksanaan landreform dan sistem pertukaran tenaga merupakan satu kasus yang coba diamati oleh studi ini. Kasus ini terjadi pada tahun 1947 ketika Sumotirto baru saja terpilih sebagai Lurah pada satu tahun sebelumnya.

Gagasan untuk membuat perubahan dalam struktur penguasaan tanah dan hubungan perburuhan berasal dari Sumotirto sendiri. Langkah-langkah yang diajukan dimaksudkan untuk menyusun sistem penguasaan tanah dalam satu cara sehingga semua orang di desa dapat merasakan manfaat dari sumberdaya desa yang ada. Untuk mencapai tujuan ini dibutuhkan satu syarat, yaitu bahwa setiap orang di desa ini harus bekerja. Agar hal ini mungkin maka semua rumahtangga di desa harus menguasai tanah untuk dikelola, baik sebagai tanah milik (penguasaan formal) maupun tanah garapan (penguasaan efektif). Hal ini hanya dapat dilakukan dengan cara menyisihkan secuil tanah dari ukuran standar tanah *kulian* yang ada yang dapat diredistribusikan kepada para tuna kisma sebagai tanah garapan (*sawah buruhan*).

Gagasan ini kemudian diajukan dalam Rapat Desa yang dihadiri oleh semua warga desa utama dan para pinisepuh. Sela-

ma pembahasan dalam forum ini muncul dua alternatif lain. Pertama diajukan oleh Kartodikromo, saat itu adalah Polisi Desa dan kemudian menjadi Kaum atau Modin (anggota Pamong Desa yang menangani urusan agama). Kartodikromo mengusulkan bahwa akan lebih baik jika keseluruhan tanah, dan bukan sekedar tanah "kelebihan" yang disisihkan dari pemotongan, yang didistribusikan ulang sehingga prinsip "sama rata" dapat betul-betul diterapkan. Dia beralasan bahwa pembaruan yang diusulkan Lurah akan berarti bahwa distribusi hak-hak atas tanah akan tetap tidak merata karena para *kuli baku*, kendati tanahnya telah dipotong, akan tetap dalam kedudukannya dengan hak atas tanah yang lebih luas dibanding yang lain, padahal tanah-tanah *kulian* secara historis adalah milik desa.

Alternatif kedua disampaikan oleh dua penentang, yaitu Martosudarmo (saat itu Congkok dan kemudian Kamitua) dan Salam (Carik). Keduanya termasuk dalam pengikut PNI. Dalam pandangan keduanya, gagasan yang diajukan Lurah dapat dianggap sebagai pemaksaan dalam derajat tertentu dan tidak demokratis. Oleh karena itu mereka cenderung membiarkan sistem penguasaan tanah yang sekarang ada terus berlangsung. Namun menyangkut penyakapan, keduanya mengusulkan agar bagi hasil dengan rasio sepertiga untuk pihak penggarap mesti didorong.

Bagaimana kedua alternatif ini bisa tersisih tampaknya merupakan prestasi dari seseorang yang berpengaruh besar di desa, yaitu Tirtosumo. Dia telah menjabat sebagai Congkok di desa selama bertahun-tahun sebelum pergantian kepada Pamong Desa yang sekarang. Dia adalah orang kaya di desa dan menantu dari Lurah sekarang. Agaknya karena "hubungan

keluarga" inilah yang menyebabkan Tirtosumo berpihak kepada Lurah. Gagasan mengenai landreform dan sistem pertukaran tenaga ini dibawa ke bawah pada rapat-rapat RT dan RK yang selalu dihadiri oleh Tirtosumo.

Kartodikromo, sang Polisi Desa, adalah orang miskin dan kurang terdidik jika dibandingkan dengan Pamong Desa yang lain sehingga dia tidak memiliki pengaruh besar pada masyarakat. Meskipun gagasan yang dikemukakannya terdengar revolusioner (perjuangan persamaan), namun tanpa mampu memberikan penjelasan yang memadai, Kartodikromo gagal meyakinkan para peserta rapat lainnya. Dalam prosesnya, gagasan ini pun tidak menjadi pilihan yang dipertimbangkan.

Sang Carik (Salam) adalah orang yang terdidik, tetapi dia juga miskin seperti Kartodikromo sehingga tingkat pengaruhnya pun tidak jauh berbeda. Menjadi "orang PNI" yang minoritas di desa, ia memutuskan untuk tidak bersikukuh mempertahankan pandangannya dan memilih "abstain".

Sementara Salam dan Kartodikromo merupakan dua penentang yang lemah atas gagasan landreform Lurah, maka Martosudarmo adalah sebaliknya. Dia sangat berkeras hati! Dia terus bertahan dengan pandangannya hingga saat terakhir.

Pertemuan-pertemuan di antara anggota RT dan RK berhasil menyepakati satu alternatif yang disisihkan, yaitu yang diusung oleh Kartodikromo. Namun pertemuan-pertemuan di berbagai tingkatan itu gagal menghasilkan satu pilihan saja, sehingga dua pilihan yang tersisa dibawa kembali ke Rapat Desa untuk dipertandingkan. Ketika Rapat Desa diadakan beberapa waktu kemudian, Mortosudarmo tetap teguh mempertahankan pendiriannya. Pada pertemuan inilah Lurah akhirnya mem-

buat sebuah pernyataan ancaman berikut: "Apabila kamu tidak mau mengikutiku, maka aku akan mengundurkan diri dari jabatan Lurah!". Martosudarmo, yang menyadari diri sebagai pendukung utama (*botoh*) Sumotirto saat pemilihan kepala desa, lalu merasa harus konsisten mendukung orang yang telah dia kampanyekan sampai terpilih. Pada titik inilah dia menyerah. Akhirnya, keputusan menerapkan gagasan Sumotirto mengenai pelaksanaan landreform pun berhasil dicapai.

2. *Legitimasi*

Secara sosial, keputusan menjalankan landreform di Ngandagan adalah absah karena penduduk desa ini dapat menerimanya. Penerimaan ini agaknya didasarkan pada kenyataan bahwa mereka semua diundang untuk turut membahas persoalan ini pada pertemuan-pertemuan Kelompok, RT dan RK.

Namun secara legal, desa Ngandagan menghadapi persoalan. Kendatipun desa bersifat otonom, namun ia tetap tunduk kepada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Dan keputusan yang dibuat oleh desa membutuhkan persetujuan dari Kecamatan dan Kabupatan untuk dapat dijalankan. Menurut prosedur legal, begitu keputusan dibuat maka Carik harus membuat laporan ke Kecamatan yang kemudian akan meneruskannya ke Kabupaten. Apabila pejabat berwenang di kedua tingkat itu menyetujuinya, maka hanya setelah itulah keputusan desa tadi dapat diterapkan.

Dalam kasus program landreform, Ngandagan telah mengikuti semua prosedur tersebut. Quorum yang diperlukan untuk Rapat Desa, yaitu dua pertiga dari seluruh warga dewasa di Ngandagan, sudah dicapai. Sistem "musyawarah"-lah yang dija-

lankan, dan bukannya pemungutan suara. Pamong Desa menyetujui keputusan yang dicapai, dan Carik pun sudah menyampaikan laporannya ke Kecamatan. Oleh karena itu, sampai pada titik ini, semua hal secara legal telah sah. Persoalannya adalah pejabat pemerintah di kedua tingkat itu tidak menyetujui program yang diusulkan.

Seperti telah disebutkan, wilayah Purworejo merupakan basis kuat PNI, dan hampir semua pejabat di tingkat Kabupaten maupun Kecamatan adalah anggota PNI. Demikian pula Bupati Kabupaten Purworejo. Dengan demikian dapat dipahami apabila Bupati, yang memandang program ini mengandung "aroma komunistik", sangat enggan untuk memberikan persetujuan. Meskipun demikian, desa Ngandagan melangkah terus untuk melaksanakan keputusannya tersebut.

3. *Pelaksanaan Keputusan*

Pelaksanaan keputusan menuntut konsekuensi-konsekuensi keorganisasian dan administratif yang ditimbulkannya. Baik secara keorganisasian maupun administratif, pelaksanaan landreform di Ngandagan ditangani oleh birokrasi desa sendiri, yakni Pamong Desa, RK, RT dan Kelompok.

Sekalipun Bupati dan Camat tidak memberikan persetujuan atas program ini, keduanya tidak dapat berbuat apa-apa. Mereka bahkan tidak bisa mencopot Lurah. Hal ini barangkali disebabkan oleh solidaritas penduduk Ngandagan yang agaknya sangat kuat sehingga begitu suatu keputusan dibuat maka mereka dengan teguh berupaya menjalankannya.

Pada saat studi ini dilakukan, yang berarti tiga belas tahun setelah program landreform diterapkan, sistem pertukaran

tenaga terlihat berjalan dengan mulus. Ketika secara kebetulan penulis menjumpai musim panen saat berada di lapangan, kesan yang penulis rasakan adalah bahwa satu perwujudan pemerataan sedang terjadi. Di halaman depan setiap rumah penulis bisa menyaksikan hamparan gabah yang sedang dijemur di bawah terik matahari dalam jumlah yang relatif sama.

F. Catatan Penutup

Membuat generalisasi atas sesuatu yang hanya didasarkan pada satu kasus merupakan hal yang tidak bisa diterima. Paparan berikut ini hanyalah satu upaya untuk menyajikan kesimpulan yang dapat dikaitkan dengan kerangka teoritik yang sudah diuraikan sebelumnya.

Seperti telah disebutkan, semua figur terkemuka di desa telah dimasukkan ke dalam birokrasi desa (Pamong Desa, Rukun Kampung, Rukun Tetangga dan Kelompok). Mereka semua, dengan demikian, merupakan para eksponen atau faktor penting dalam proses pengambilan keputusan desa. "Peran otoritas" sangatlah nyata, meski hal ini tidak berarti tidak ada landasan lain bagi beroperasinya proses pengambilan keputusan. Salah satunya adalah "peran kepemilikan". Seperti telah diulas sebelumnya, Martosudarmo adalah petani yang cukup kaya. Meskipun posisinya menentang usulan Lurah barangkali didorong oleh ketidaksudiannya membiarkan sawahnya dipotong, kenyataan bahwa dia mampu bersiteguh dalam pendiriannya sampai saat terakhir menunjukkan bahwa dia juga memiliki pengikut. Di pihak lain, mantan Congkok Tirtosumo, kendatipun ia juga petani kaya, memilih mendukung Lurah. Dia ingin memperlihatkan kepada penduduk bahwa dia mau melepaskan secuil

tanahnya demi kepentingan para tuna kisma. Dengan demikian, kesimpulan yang bisa diambil adalah bahwa di Ngandagan proses pengambilan keputusan berlangsung atas dasar "posisi", kemudian "peran otoritas", dan "kekayaan".

Pertanyaan lain yang mencuat dari apa yang ditemukan di lapangan adalah, mengapa dan bagaimana bisa semua penduduk di Ngandagan terlihat mematuhi semua aturan yang ditetapkan Lurah? Sebagian dari penjelasan hipotetis telah disampaikan di depan. Dalam pandangan masyarakat, implementasi landreform telah berhasil membawa perubahan ke arah tatanan masyarakat yang lebih adil. Perubahan itu tak lain adalah gagasan Lurah. Akibatnya, mereka pun mempercayai kepemimpinan tokoh ini. Mereka dapat merasakan bahwa keadilan terwujud di desanya, tidak peduli apapun perkataan orang lain di luar desa mengenainya.

Memang, keadilan tidak bisa diformulasikan ataupun didefinisikan. Keadilan hanya bisa dirasakan. Selama keadilan dirasakan, maka rakyat akan mematuhi hukum. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah untuk mengiakan apa yang dinyatakan Laski bahwa "warganegara dapat dipaksa mematuhi hukum tertentu hanya jika hukum tersebut memenuhi rasa keadilannya".[12]

Orang-orang di luar Ngandagan selalu mengkritisi apa yang telah dilakukan di desa ini sebagai sistem komunistik. "Pembaruan itu dijalankan dengan menerapkan 'tangan besi'," kecam mereka. Tetapi pemerintah desa tidak memiliki aparat bersenjata. Lantas, apa yang dapat menjadi "tangan besi"-nya? Bagai-

---

[12] Harold Laski, *Grammar of Politics*, Macmillan Company, New York, 1959.

mana mungkin "tangan besi", kalaupun ada, bisa diterapkan tanpa perangkat apapun? Kuatnya kepemimpinan Lurah disebabkan oleh "hak" yang diberikan oleh rakyat desanya, yakni hak untuk menetapkan aturan yang kemudian dirasakan memuaskan mereka. Tanpa dilandasi oleh hak yang dapat diterima secara sosial oleh masyarakat, betapapun besarnya kekuatan "tangan besi" seseorang, ia tidak akan mampu memerintah mereka. "Tangan besi" tidaklah bisa menciptakan hak selama masyarakat tidak memberikannya. Sebab, seperti dinyatakan Rousseau, "kekuatan tidak menciptakan hak!"[13]

Betapapun, kasus Ngandagan ini sangatlah menarik. Tetapi apakah kesimpulan yang diuraikan di atas juga berlaku untuk tempat lainnya, dibutuhkan riset lebih lanjut untuk dapat mengetahuinya.

---

[13] Jean J. ORousseau, "The Social Contract," Buku I, Bab III, seperti disunting dalam Sommerville dan Santorni, *Social and Political Philosophy*, Doubleday Ancho Book, hlm. 207-208.

BAGIAN KETIGA

BERBAGAI ASPEK PENELITIAN AGRARIA

11

Penelitian Agraria: Beberapa Gagasan dan Saran

Saat ini kondisi, kesempatan, dan tantangan baru yang berkembang telah banyak berubah, baik pada tingkat dunia maupun pada tingkat nasional kita sendiri. Dalam kaitan ini, apakah yang harus dikerjakan terutama di bidang studi akademik? Agenda-agenda penelitian yang bagaimanakah yang sebaiknya dikembangkan ke depan baik dalam kaitan dengan kebijakan negara maupun dalam konteks gerakan sosial di bidang agraria?

Berikut ini adalah beberapa cuplikan gagasan dan saran mengenai penelitian agraria dalam rangka mendorong pemahaman yang lebih baik mengenai berbagai aspek masalah agraria dan reforma agraria.[1]

---

[1] Dengan bentuk penyajian yang sedikit berbeda, pokok-pokok bahasan dalam bab ini telah dimuat dalam buku suntingan Moh. Shohibuddin (2009), *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*. Bogor: SAINS, PKA IPB, Departemen Sains KPM IPB. Uraian

A. Penelitian Agraria: Data Dasar Nasional

Salah satu faktor yang menentukan agar Reforma Agraria berpeluang untuk berhasil adalah tersedianya data yang lengkap dan akurat mengenai keagrariaan. Karena itu, seharusnya program RA didahului oleh suatu proyek penelitian besar-besaran secara nasional. Sebelum UU Agraria Kolonial 1870, pemerintah Belanda melakukan penelitian besar-besaran di 808 desa di Jawa. Begitu juga sebelumnya, di jaman pemerintahan Inggris, Raffles melakukan hal yang sama di Jawa sebelum menentukan kebijakannya. Demikian pula di Rusia dan Jepang, ketika melancarkan landreform, terlebih dulu mereka sudah memiliki data nasional yang lengkap dan teliti.

Sampai saat ini, di Indonesia memang sudah ada Badan Pusat Statistik (BPS), yang secara periodik sepuluh tahunan melakukan sensus dan survei. Tetapi sensus ini sifatnya umum, dan tidak dirancang dalam konteks persiapan RA.

Memang ada sejumlah studi yang dilakukan oleh perorangan yang berusaha memfokuskan kepada tema-tema yang relevan dengan RA, namun tentu saja sifatnya parsial karena kebanyakan hanya untuk kepentingan tertentu, seperti untuk kepentingan menulis Tesis S2 ataupun Disertasi S3. Tentu saja semuanya itu bukannya tidak berguna, jika dilihat dari perspektif studi ilmiah. Namun dalam perspektif kebijakan negara, sekali lagi, yang ideal adalah jika pemerintah pusat melancarkan program penelitian nasional secara menyeluruh. Tetapi memang harus diakui bahwa hal itu memang berat karena

---

lebih rinci mengenai berbagai aspek terkait metodologi agraria dapat dibaca dalam buku ini.

memerlukan daya dan dana yang besar, tenaga terampil yang banyak, serta organisasi yang rapi, dan memakan waktu. Salah satu solusi untuk mengatasi hal ini adalah melalui pentahapan, baik atas dasar tahapan waktu, atau atas dasar urutan daerah per daerah. Sekali lagi, semua itu yang penting adalah adanya kemauan politik.

B. Studi Agraria Menurut Sifat dan Konteksnya

Menurut sifat, tujuan dan konteksnya, semua penelitian pada umumnya (tidak hanya studi agraria) sebenarnya dapat dibedakan menjadi 3 yaitu:

1. Penelitian *akademik* konvensional. Sifat dan tujuan adalah akumulasi pengetahuan untuk pengembangan ilmu.
2. Penelitian yang *berorientasi kebijakan* (*policy oriented research*). Ini bertujuan untuk:
   a) mempersiapkan, memberi masukan, ataupun mendukung suatu kebijakan pemerintah;
   b) memantau dan mengevaluasi pelaksanaan suatu kebijaksanaan pemerintah.
3. Penelitian *partisipatoris*. Ini bertujuan untuk pemberdayaan masyarakat.

   (Lihat, Rajesh Tandon, 1981; juga G. Wiradi; 1992)

Pada dasarnya kriteria untuk membedakan ciri-ciri tiga tipe penelitian tersebut di atas adalah masalah pengambilan keputusan mengenai tiga hal, yaitu: (a) pilihan tema; (b) pilihan metodologi; dan (c) pilihan bentuk publikasi.

Pada tipe akademik, pengambilan keputusan untuk semuanya itu ada di tangan si peneliti. Pada tipe kebijakan, pilihan tentang metodologi memang ditentukan oleh peneliti, tetapi

keputusan tentang pilihan tema dan pilihan bentuk laporan atau publikasi ada di tangan penentu kebijakan (terutama jika penelitian itu merupakan "pesanan"). Pada tipe partisipatoris, pengambilan keputusan mengenai semuanya itu merupakan konsensus antara si peneliti bersama semua pelaku yang terlibat dalam permasalahan.

Dalam konteks *gerakan sosial*, jelas bahwa studi yang paling cocok adalah tipe penelitian partisipatoris (partisipatif). Walaupun demikian, menurut saya, tipe akademik tetap diperlukan agar hasilnya dapat saling mengisi dan/atau saling mengkoreksi. Demikian juga studi-studi dalam konteks kebijakan negara.

Bagi studi-studi kebijakan, khususnya yang bersifat *monitoring and evaluation*, ada satu hal yang layak dicatat. Pada tahun 1978, UNRISD (Lembaga Penelitian PBB) menerbitkan buku *Systematic Monitoring and Evaluation*, sebagai hasil dari 164 lokakarya internasional di berbagai negara. Isinya mencerminkan hanya satu model pendekatan yaitu "System Analysis Approach" (SAA). Barangkali, karena buku ini diterbitkan oleh badan PBB, maka SAA lalu menjadi semacam "buku suci" bagi studi evaluasi terutama bagi lembaga-lembaga penelitian pemerintah (Lihat, G. Wiradi, 1992).

Padahal, satu tahun sesudah terbitnya buku itu, yaitu pada tahun 1979, di North Dakota Amerika Serikat telah berkumpul berbagai pakar di bidang studi evaluasi untuk berdiskusi mengenai masalah "pendekatan". Dari situ terungkap bahwa ternyata terdapat beragam pendekatan yang secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi delapan model, dan SAA hanyalah salah satu dari padanya (untuk uraian yang rinci ten-

tang delapan model itu, lihat: Patton, 1982). Bahkan ada sekelompok pakar yang membebaskan diri dari "model" dan mementingkan strategi di dalam melakukan studi evaluasi. Mereka menyebutnya "beyond models".

Mengingat bahwa masalah agraria itu cakupannya luas (artinya, terkait dengan banyak aspek lainnya), maka walaupun yang dievaluasi itu hanya mengenai aspek tertentu saja dari satu kebijakan tertentu, menurut saya "beyond models" merupakan pendekatan yang sesuai.

C. Sedikit Tentang Metode

Apakah ada metodologi tertentu, yang khas untuk studi agraria? Sebenarnya dapat dikatakan tidak ada yang khas, sebab prinsip-prinsip umum metodologi penelitian tetap berlaku bagi studi-studi agraria. Hanya saja, memang ada beberapa pendekatan ataupun metode dan teknik pengumpulan data di lapangan, yang belum lazim dilakukan (atau bahkan belum dikenali) oleh peneliti-peneliti Indonesia.

Untuk menjelaskan hal itu, ada dua hal saja yang perlu diuraikan secara ringkas di sini, sekedar untuk menambah wawasan.

Yang pertama, berkenaan dengan pendekatan atau metode atas dasar kubu teori tertentu mengenai perubahan agraria. Misalnya, kubu teori neo-populis membuat proposisi bahwa yang terjadi di pedesaan itu bukannya "diferensiasi kelas" melainkan "diferensiasi demografis". Pertanyaannya, bagaimanakah mengidentifikasi terjadinya diferensiasi demografis? Kita belum pernah m en lain, kubu teori dari para ilmuwan Marxist melihat dinamika dalam masyarakat pedesaan sebagai proses terjadinya diferensiasi kelas.

Bagaimanakah metodenya untuk melihat hal ini? Mari kita coba membandingkan.

Untuk memahami masalah "diferensiasi demografis", biasanya dilakukan studi yang mengambil tema *mobilitas vertikal* dalam konteks *stratifikasi sosial* (lihat, antara lain D. Thorner, 1978; juga Chayanov dalam Shanin (ed), 1973). Sedangkan dalam kubu Marxian yang biasa melakukan analisa "kelas", telah dikembangkan beberapa metode, dari yang paling sederhana (misal: *"skema Roemer"*) sampai yang cukup rumit (misal: *"E-Criterion"* dari Ufsa Pafnaik). Kecuali peneliti asing, saya kira para peneliti Indonesia belum ada yang menggunakan metode-metode tersebut, atau bahkan memang belum mengenalinya. (Untuk mengenali metode-metode tersebut, lihat, antara lain, Atiur Rahman, 1986.)

Hal kedua yang barangkali dianggap khas studi agraria, sebenarnya hanyalah masalah sederhana karena hanya menyangkut soal teknis mengenai "*sampling frame*" dan "*sampling unit*". Karena itu maka hal ini sebenarnya tidak tepat disebut "khas" karena hal yang sama juga bisa dipakai dalam studi-studi lain. Studi-studi dalam ilmu-ilmu sosial, baik kuantitatif maupun kualitatif, seringkali mendapat kritik dari para peneliti bidang teknis karena, katanya, sumber datanya mengandalkan pada wawancara, sehingga informasi mengenai hal-hal yang bersifat fisik seringkali tidak benar atau kurang tepat (misalnya: soal luas tanah, jumlah hasil pertanian dan lain sebagainya).

Sebenarnya, dalam teori metodologi penelitian sosial, hal itu juga sudah diantisipasi, dan karenanya masalah validasi hasil wawancara juga sudah merupakan satu topik pembahasan

dalam buku-buku metodologi. Namun untuk menanggapi kritik tersebut, maka dalam studi agraria (khususnya survey kuantitatif), lalu ada alternatif, yaitu "sampling frame"-nya dan unit sampelnya bukan orang tetapi "*peta* petak tanah". Jadi satuan sampelnya adalah petak-petak (pemilikan ataupun garapan, tergantung pada tujuannya). Setelah petak-petak itu terpilih, barulah ditanyakan siapa pemilik/ penggarapnya untuk kemudian diwawancarai. Tentu saja metode ini ada implikasinya, yaitu bahwa hasilnya merupakan representasi dari tanah pertanian, bukan representasi dari kelompok orang. Jika ingin cermat, tentu saja hal ini bisa dan perlu dikombinasikan dengan metode biasa yang satuan sampelnya orang atau rumah tangga. Jika sebagian besar sampel petak tanah kebetulan jatuh sama dengan sampel orang/ rumahtangga, tentu hasilnya akan lebih bagus lagi.

D. Agenda Ke Depan

Setelah berakhirnya era Orde Baru saat ini, kondisi dan situasi, kesempatan, dan tantangan bagi pengembangan studi-studi agraria tentu saja sangat berbeda, baik dibandingkan dengan masa Orde Baru maupun dibandingkan dengan masa sebelumnya. Di satu sisi, sekarang ini sudah ada suasana keterbukaan. Lepas dari isinya, pemerintah pun sudah mencanangkan niat politik untuk melaksanakan program pembaharuan agraria. Organisasi rakyat (tani, nelayan, dan lain-lain) juga sudah bermunculan. Tetapi di sisi lain, kondisi lingkungan alam sudah terlanjur rusak berat, akibat kebijakan "rumah terbuka" yang ditempuh selama Orde Baru. Bahkan bukan hanya lingkungan alam, lingkungan sosial pun rusak

berat. Konflik sosial terjadi di mana-mana. Rasa kebersamaan telah terganti oleh semangat persaingan individualistik, sebagai akibat kampanye globalisasi ekonomi dengan segala dampaknya. Narkoba merajalela, kriminalitas meningkat. Hampir semua bidang dikomersilkan, termasuk komersialisasi ilmu pengetahuan. Ditambah lagi berbagai kasus korupsi oleh pejabat mulai banyak yang terungkap. Sementara itu dampak ikutan dari kerusakan lingkungan alam adalah terjadinya berbagai bencana (banjir, tanah longsor, dan lain-lain). Di samping semua itu, adanya UU Pemerintahan Daerah yang baru juga telah melahirkan berbagai keributan sekitar proses pilkada di berbagai daerah.

Diakui atau tidak, itulah gambaran masyarakat kita dewasa ini. Sebenarnya, kondisi yang demikian itu justru dapat mengundang rasa keingintahuan (*curiousity*) bagi para peneliti yang serius, di bidang apa saja. Namun dalam konteks buku ini, pertanyaannya adalah, di tengah situasi yang demikian itu, studi agraria yang bagaimanakah yang layak dijadikan prioritas? Terutama dalam rangka mendorong dan menopang pelaksanaan reforma Agraria, topik-topik apa saja yang perlu menjadi agenda penelitian ke depan?

Untuk menjawab pertanyaan itu, perlu kita ingat tentang tiga macam tipe penelitian yang telah diuraikan di atas. Tetapi di samping itu, ada satu hal lagi yang lebih dulu layak dikemukakan, yaitu bekal bagi peneliti pemula.

1. *Studi Agraria Untuk Pemula*

Secara umum, karena masalah agraria adalah kompleks, maka penelitian mengenai agraria itu dapat mencakup puluhan

macam topik, tergantung dari tujuan dan minat si peneliti. Tetapi terutama bagi peneliti pemula, harus disadari bahwa minimal ada dua tema besar sebagai dasar, yang dari sini dapat diteruskan atau dikembangkan menjadi sub-sub tema lebih lanjut. Dua tema besar itu adalah:

1. *"Land tenure pattern"* atau pola pemilikan tanah. Ini mencakup data tentang jenis status hak pemilikan, jenis penggunaan tanah, dan sebaran (distribusi) pemilikan tanah.
2. *"Land tenancy pattern"* atau hubungan penggarapan tanah. Artinya, ini mengenai masalah kelembagaan atau aturan-aturan setempat mengenai penggarapan tanah yang bukan milik penggarapnya (sewa, gadai, bagi-hasil, "kedokan", dan lain sebagainya). Padanan dalam bahasa Indonesia untuk istilah "*tenancy*" memang belum baku. Saya menggunakan istilah "penyakapan", tapi banyak orang lain yang menggunakan istilah penyakapan itu hanya untuk mengacu kepada "bagi-hasil".

Baik soal "*tenure*" maupun soal "*tenancy*" itu juga berlaku bagi masalah air, karena air adalah bagian dari agraria. Demikian pula, kedua masalah itu juga berlaku bukan saja di kawasan usaha tani tanaman pangan, tetapi juga di kawasan sekitar perkebunan dan kehutanan.

Kita semua tahu bahwa Indonesia ini terdiri dari berbagai masyarakat adat yang sangat beragam, dan karenanya pola atau bentuk-bentuk "*tenancy*"-nya pun amat beragam. Bahkan dalam satu masyarakat adat bisa terdapat bentuk-bentuk penyakapan yang bermacam-macam pula.

Atas dasar semua itu, menurut pendapat saya sepanjang masyarakat kita masih bersifat "agraris", maka dari jurusan

ilmu apa pun, setiap peneliti agraria seharusnya memahami dengan baik dua masalah tersebut di atas, yaitu "*land tenure*" dan "*tenancy relations*". Dua hal ini memang saling berkaitan. Tetapi untuk pengambilan data di lapangan, masalah hubungan-hubungan penyakapan (*tenancy relations*) relatif lebih rumit dibanding masalah pola pemilikan tanah (*land tenure*).

Untuk membantu para peneliti pemula yang akan melakukan studi lapangan mengenai masalah "*tenancy*", enam pertanyaan pokok berikut ini dapat dipakai sebagai pedoman awal.

1. Apakah di lokasi penelitian ada praktek-praktek penyakapan? Jika ada, apa saja ragamnya, dan apa istilah-istilah setempat yang lazim digunakan?
2. Tanah yang bagaimana (statusnya, kondisinya) yang biasa tersedia bagi penyakapan?
3. Siapa pemilik tanah tersebut?
4. Siapa yang menjadi penggarapnya?
5. Jenis tanaman apa saja yang biasanya disakapkan?
6. Aturan-aturan hubungan kerja yang bagaimana yang biasanya diberlakukan? (misal: apa kewajiban dan hak masing-masing pihak, pemilik tanah maupun penggarap).

Perlu juga ditambahkan bahwa karena dalam masyarakat agraris itu isu agraria berkaitan dengan isu kemiskinan, maka terutama bagi peneliti pemula, perlu dipahami adanya beberapa *pertanyaan dasar* dalam studi kemiskinan, yaitu:

1. *Siapa* mereka (orang miskin) itu? Di balik kata "siapa" ini tercakup berbagai hal yang menuntun kita untuk dapat membuat kategorisasi kelompok miskin atas dasar

berbagai ciri yang berbeda-beda.

2. *Di mana* mereka tinggal? Ini bukan sekedar alamat rumah, melainkan berkaitan baik dengan lingkungan alam maupun lingkungan sosial.
3. *Mengapa* mereka miskin atau menjadi miskin?
4. *Program apa saja* yang pernah dilakukan oleh pemerintah (maupun oleh lembaga non-pemerintah) untuk mengurangi kemiskinan dan bagaimana persepsi orang miskin itu sendiri terhadap program-program tersebut?
5. Sekalipun sudah banyak program penanggulangan kemiskinan, mengapa mereka (orang miskin) itu *tetap miskin*?

Dari lima pertanyaan dasar itulah nanti hasilnya dapat dipakai sebagai titik tolak untuk mengembangkan tema-tema khusus lebih lanjut.

2. *Studi Agraria: Perspektif Akademis*

Seperti telah disinggung di depan, dalam konteks pengembangan ilmu pengetahuan, masalah agraria itu dapat dirinci menjadi puluhan macam topik. Juga telah disinggung di depan bahwa baik dalam "*policy oriented research*", maupun dalam konteks gerakan sosial, studi yang bersifat akademik (yang konvensional sekalipun) tetap diperlukan. Menurut saya, dari segi akademik, yang penting ke depan ini adalah mengembangkan metode-metode alternatif seperti yang saya uraikan di depan.

Adapun topik-topik penelitian agraria dari perspektif akademis jumlahnya bisa mencapai puluhan topik. Lokakarya Internasional di Selabintana, Sukabumi tahun 1981, menghasilkan "*Research Agenda*" yang menyarankan 46 topik utama

dan sejumlah sub-topik penelitian. Hasil-hasil penelitian ini (seandainya dapat dilaksanakan) diharapkan dapat memberikan informasi-informasi yang diperlukan dalam rangka mempersiapkan program Reforma Agraria. Tentu saja, dari sejumlah besar topik-topik itu diperlukan adanya skala prioritas, data apa saja yang paling utama diperlukan lebih dahulu.

Penentuan prioritas ini sebenarnya juga tergantung dari situasi dan kondisi di masing-masing negara. Namun jika ditarik pada konteks di Indonesia, puluhan topik ini sebenarnya bisa diperas dan ditapis menjadi 14 topik sebagai berikut.

1. Inventarisasi peta-peta tanah, catatan-catatan pajak tanah, daftar pemilikan tanah, dan data sekunder lainnya.
2. Analisa mengenai susunan sebaran pemilikan tanah, penguasaan tanah, dan penggunaan tanah, yang dihubungkan dengan susunan sebaran pendapatan (baik dari pertanian, non-pertanian, maupun total).
3. Analisa mengenai sifat dan tingkat fragmentasi tanah.
4. Analisa mengenai keragaan sosial-ekonomi berbagai jenis satuan usahatani.
5. Stratifikasi sosial-ekonomi atas dasar penguasaan tanah dan penggunaan tenaga kerja.
6. Analisa mengenai kedudukan dan sikap berbagai kelompok (organisasi sosial politik, LSM, birokrat, militer, dan kelompok kepentingan lainnya) terhadap gagasan Reforma Agraria.
7. Mekanisme perolehan tanah/ pembebasan tanah, baik bagi kepentingan umum maupun untuk kepentingan perusahaan-perusahaan swasta.
8. Konversi penggunaan tanah dari pertanian ke non pertanian

(termasuk lajunya dan dampaknya).

9. Investasi dalam tanah oleh kelompok-kelompok pengusaha non pertanian.
10. Komposisi, perilaku, dan hubungan sosial di antara pemilik tanah, dan antara pemilik tanah dan tunakisma, dalam masyarakat pedesaan.
11. Persepsi rakyat setempat mengenai hak-hak atas tanah dan fungsi tanah (nilai-nilai budaya yang melekat pada kepemilikan dan kepenguasaan tanah).
12. Sifat, jenis atau pola, dan luasnya sengketa tanah dan konflik agraria secara umum.
13. Mekanisme pendaftaran tanah dan pengukuran tanah (baik yang dilakukan oleh instansi resmi maupun yang pernah dilakukan menurut kebiasaan rakyat sendiri).
14. Reforma agraria dan prinsip-prinsip hukum adat.

Keempat belas topik itu semuanya penting! Namun dari jumlah itu, tiga topik yang disebut pertama merupakan prioritas utama. Sisanya bisa diubah-ubah urutan prioritasnya, juga bisa digabung-gabungkan, tergantung dari tujuan penelitian, dari kondisi setempat, dan dari kemampuan yang ada pada peneliti.

3. *Studi Agraria: Dalam Konteks Gerakan Sosial*

Yang dimaksud dengan gerakan sosial di sini adalah gerakan sosial di bidang agraria, dan hal ini pernah saya rumuskan sebagai: "suatu usaha, upaya dan kegiatan yang dilakukan secara kolektif atau bersama, dengan tujuan untuk merombak tata sosial di bidang agraria, karena tata yang ada dianggap tidak adil dan tidak sesuai sebagai dasar bagi peningkatan kesejah-

teraan rakyat" (lihat G. Wiradi, 2009b: 142).

Di antara ciri-ciri yang lain, salah satu ciri yang paling utama dalam gerakan sosial baru adalah bahwa kegiatannya bukan lagi merupakan kegiatan yang dilakukan secara eksklusif oleh salah satu kelompok, melainkan kerjasama dalam bentuk *jaringan*. Kerjasama itu tentu saja berlangsung di antara berbagai kelompok yang merasa mempunyai tujuan sama, yaitu untuk mewujudkan Reforma Agraria yang "genuine". Ini termasuk siapa saja yang peduli dan memihak kepada kepentingan petani kecil, buruh tani, dan rakyat miskin pada umumnya. Walaupun demikian identitas kelompok tetap diperlukan sebagai ungkapan rasa senasib dan sehaluan. Inilah dasar bagi terbangunnya rasa solidaritas.

Itu semua berarti bahwa suatu "gerakan Reforma Agraria" dapat berupa kerjasama antara gerakan rakyat dan pemerintah jika kebijakan pemerintah itu memang merupakan niat politik yang tulus demi kepentingan rakyat bawah.

Perlu pula dicatat bahwa suatu gerakan sosial memerlukan jumlah pengikut yang besar, terutama partisipasi rakyat miskin, buruh tani, tunakisma, nelayan, buruh di perkotaan, dan kelompok-kelompok lain yang mau bersatu. Tentu saja identitas kelompok, otonomi, dan tanggung jawab tiap golongan tetap ada.

Atas dasar semua itu, dalam konteks gerakan ini, beberapa tema yang dapat diberi prioritas dalam melakukan studi agraria adalah, misalnya:

1. Bentuk, pola, dan luas/ besarnya jaringan.
2. Bentuk, pola, dan luasnya partisipasi rakyat miskin dalam gerakan.

3. Persepsi dan/atau tingkat pemahaman para partisipan mengenai Reforma Agraria.
4. Pola dan gaya kepemimpinan setiap kelompok atau golongan.
5. Program kerja jaringan yang sudah, sedang, dan akan dilakukan. Isu-isu apa saja yang diangkat sebagai dasar gerakan.

Itu semua hanya sekedar contoh, yang jika perlu, dapat dikombinasikan, atau masing-masing dikembangkan sesuai kemampuan dan kebutuhan.

Adapun metodenya, sekali lagi, menurut pendapat saya, dua-duanya tipe penelitian tetap diperlukan, yaitu tipe penelitian akademik dan tipe penelitian partisipatoris.

4. *Studi Agraria: Mempersiapkan/Mendukung Program RA*

Seperti sudah sering saya utarakan (lihat Gunawan Wiradi, 2009b: 115), bagi suatu program RA yang berpeluang untuk berhasil diperlukan sejumlah prasyarat. Dengan demikian, dapat saja setiap prasyarat itu dijadikan tema studi tersendiri (misal: soal kemauan politik; soal pemahaman mengenai RA oleh semua lapisan dari tingkat elit sampai rakyat bawah; soal adanya organisasi rakyat/tani yang kuat; soal dukungan militer; soal terpisahnya elit penguasa dan elit bisnis; dan soal sejauh mana birokrasi kita rapi dan jujur).

Tetapi, di samping semua itu, juga sudah sering saya kemukakan bahwa jika kita memang ingin melaksanakan RA yang genuine, tahap pertama yang harus dilakukan adalah "registrasi tanah" (bukan sertifikasi). Tujuannya adalah untuk memperoleh peta sebaran penguasaan tanah, sehingga diketahui

sejauh mana tingkat ketimpangannya.

Karena itu, jika dikaitkan dengan konteks gerakan sosial, maka setidaknya untuk jangka pendek ke depan, "pemetaan partisipatif" perlu dijadikan "*action research*" dan diperluas secara nasional. Dari sinilah baru nanti dikembangkan studi-studi dengan berbagai topik yang relevan (ingat 15 topik yang telah disinggung di depan).

Sebagai catatan akhir, perlu ditekankan bahwa dalam melakukan keempat agenda penelitian tersebut, tinjauan kesejarahan tidak boleh ditinggalkan. Hal ini untuk mendapatkan gambaran yang utuh mengenai isu yang diteliti.

Demikianlah, dengan uraian dalam bagian ketiga ini mudah-mudahan buku suntingan ini dapat bermanfaat bagi para mahasiswa, para peneliti, para dosen, dan siapa saja yang berminat.

Epilog:
Refleksi Tiga Dasawarsa Lebih Bekerjasama dan/atau Berinteraksi dengan Para *Indonesianist*[1]

A. Renungan Awal

Kegiatan studi empiris atau penelitian lapangan masalah sosial ekonomi mulai saya kenal sejak saya masih menjadi mahasiswa tahun ke tiga di Jurusan Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian Universitas Indonesia (sekarang IPB), khususnya untuk mata kuliah Sosiologi Pedesaan dan Politik Pertanian. Saat itu, yaitu bagian akhir dasawarsa 1950-an dan awal dasawarsa 1960-an , literatur amatlah terbatas,

---

[1] Sekedar sebagai renungan, refleksi ini ditulis secara "mengalir" begitu saja sesuai dengan apa yang seketika dapat diingat, tanpa kerangka yang dipersiapkan terlebih dulu. Kendala ruang dan waktu menyebabkan isi refleksi ini tidak lengkap. Untuk menuliskan secara utuh diperlukan puluhan halaman. Meski demikian mudah-mudahan potiongan-potongan cerita ini ada gunanya. Adapun yang dimaksud dengan *Indonesianist* di sini adalah para

baik yang berbahasa asing maupun (apalagi) yang berbahasa Indonesia.

Seperti diketahui, sampai dengan tahun 1957, sebagian besar dosen-dosen yang mengajar di Fakultas Pertanian Bogor adalah bangsa Belanda, tetapi kuliah-kuliah mereka disampaikan dalam bahasa Inggris, dan kadang campur bahasa Belanda. Saat itu, paling tidak yang dialami oleh angkatan saya, mata kuliah metodologi penelitian sosial belum ada. Ketika pada tahun 1957 pemerintah RI membatalkan perjanjian KMB (Konferensi Meja Bundar), dosen-dosen Belanda tersebut dipulangkan ke negeri Belanda. Tetapi sebelumnya saya masih sempat menerima kuliah sosiologi dari (dan diuji oleh) seorang dosen Belanda, yaitu almarhum Prof. W.F. Wertheim.

Setelah dosen-dosen Belanda pergi, untuk kurang lebih selama satu tahun terjadi kekosongan dosen karena dosen-dosen orang Indonesia sendiri masih terbatas. Untuk mengisi kekosongan itu didatangkan beberapa dosen dari luar negeri (misal dari Jerman dan Perancis) atas dasar kontrak jangka pendek (satu tahun). Barulah sesudah itu datang KTC (Kentucky Contract Team), yaitu suatu tim dosen dari Amerika, sebagai hasil persetujuan kerjasama antara dua Fakultas di Bogor dengan University of Kentucky, Amerika Serikat. Sebenarnya di Amerika sendiri saat itu Kentucky University (KU) hanya menduduki "ranking" ke-12 di antara semua Universi-

---

pakar-pakar dari mancanegara yang menaruh perhatian terhadap masyarakat Indonesia, melakukan penelitian-penelitian di Indonesia, dan menulis serta dianggap memahami apa yang terjadi di Indonesia.

tas yang ada di sana (jadi hanya merupakan status papan tengah). Bahkan menurut Prof. Dr. Howard Beers, hampir semua dosen KU belum pernah ke luar negeri. Tugas ke Indonesia inilah mereka pertama kali ke luar negeri. Tetapi mengapa KU yang dipilih? Menurut beliau, ada dua alasan. Pertama, saat itu di Amerika hanya KU saja yang mempunyai Departemen Sosiologi Pedesaan. Yang kedua, sesungguhnya KU dibebani oleh pemerintah Amerika untuk mengemban misi politik, yaitu menetralisir situasi di Indonesia yang saat itu sedang cenderung menjauhi Amerika.[2]

Kedatangan KCT membawa perubahan sistem pendidikan tinggi di Fakultas, karena model pendidikan di Amerika Serikat berbeda sama sekali dari sistem Belanda saat itu. Untuk beberapa waktu lamanya perubahan ini membawa dampak berupa protes-protes dari organisasi-organisasi mahasiswa. Karena kebetulan saya saat itu menjadi Ketua Senat Mahasiswa, banyak waktu saya tersita untuk membantu Dekan mengatasi gejolak mahasiswa.

Dalam masa "Kenteam" (istilah lain untuk KCT) inilah saya menulis skripsi tentang "Landreform di Sebuah Desa Jawa: Ngandangan" untuk mata kuliah Sosiologi Pedesaan. Perlu diketahui bahwa di masa itu syarat untuk menyelesaikan studi

---

[2] Alm. Prof. Dr. Howard Beers adalah Ketua KCT dan dosen mata kuliah Sosiologi di Fakultas Pertanian Bogor pada masa KCT itu. Setelah pensiun, beliau menjadi dosen di University Sains Malaysia (USM), dan menjadi pembimbing GWR ketika GWR belajar di sana, sehingga karena sudah kenal lama, hubungan pribadi semakin akrab. Keakraban inilah yang membuat beliau dapat berterusterang menjelaskan misi KCT.

di Fakultas Pertanian bagi mahasiswa tingkat akhir adalah (khususnya bagi jurusan Sosek yang mengambil mata kuliah utama Politik Pertanian) diselesaikannya enam karya tulis, yaitu dua untuk mata kuliah utama atau "mayor" (terdiri atas satu tulisan dari studi pustaka, yang lain dari studi lapangan); masing-masing satu skripsi untuk dua macam mata kuliah "minor"; dan masing-masing satu makalah untuk dua macam mata kuliah pelengkap. Karena namanya Fakultas Pertanian, maka minimal harus ada satu skiripsi minor untuk mata kuliah teknis (walaupun dari jurusan Sosek). Saya mengambil "mayor" Politik Pertanian. Skripsi saya tersebut di atas adalah salah satu tugas mata kuliah "minor" (Sosiologi Pedesaan). Skripsi "minor" saya yang lain (teknis) adalah: "Pengaruh Pupuk Kalium terhadap Rumput Padang", hasil penelitian teknis dengan metoda "Latin Square Design".

Ketika IPB berdiri pada tahun 1963, berdiri pula (di dalamnya) Fakultas Peternakan. Gara-gara skripsi rumput tersebut di atas itulah maka saya ditarik menjadi dosen ilmu makanan ternak di Fakultas Peternakan (Fapet) itu. Karena saya mendapat beasiswa "ikatan dinas", maka saya tidak dapat menolak tugas itu.

Dalam masa Kenteam itu, setiap tahun ada program pengiriman dosen-dosen untuk belajar di Amerika, dan siapa yang akan dikirim disaring melalui test. Selama tiga tahun berturut-turut, saya selalu dicalonkan untuk mengikuti pendidikan S3 (walaupun dalam "ilmu rumput") dan selalu lulus test (yaitu tahun 1963, 1964, dan 1965). Namun setiap kali akan berangkat, Dekan Fapet almarhum Prof. Dr. J.H. Hutasoit selalu membatalkannya dengan alasan beliau masih membutuhkan

bantuan saya untuk membangun Fapet.

Akhirnya seperti sudah diketahui, prahara politik 1965 telah melemparkan saya keluar dari IPB, dan untuk sekitar tujuh tahun lamanya saya berada di luar orbit akademik dengan segala suka dukanya. Namun jauh di kemudian hari saya menyadari bahwa ternyata marginalisasi selama tujuh tahun itu merupakan "*blessing in disguise*", karena petualangan saya selama sekian tahun itu telah memberi pelajaran berharga bagi saya bagaimana mencermati dan memahami berbagai aspek kehidupan, khususnya masyarakat pedesaan. Tetapi karena mungkin kurang relevan dengan tema tulisan ini, maka saya merasa belum perlu semuanya itu diceritakan.

B. Berinteraksi Dengan Pakar-pakar Mancanegara

Setelah sekian lama dalam "pengasingan", maka pada bulan November 1972 saya diterima sebagai staf peneliti honorer pada lembaga Survey Agro Ekonomi (SAE) yang saat itu dipimpin oleh Prof. Dr. Ir. Sajogyo.[3] Di sinilah awalnya saya mulai berkenalan dan selanjutnya setahap demi setahap berinteraksi dengan berbagai pakar asing dari berbagai bangsa, berbagai disiplin ilmu dan berbagai aliran pemikiran.

The Agricultural Development Council (A/D/C) sebagai sponsor SAE menempatkan seorang pakarnya, ekonom Dr.

---

[3] Untuk uraian yang lebih lengkap mengenai lembaga SAE ini, lihat pengantar Prof. Dr. Ben White, "Gunawan Wiradi, The Agro Economic Survey and Indonesia's Green Revolution" dalam buku *Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraris*, oleh Gunawan Wiradi dkk (suntingan Moh. Shohibuddin), diterbitkan oleh STPN bekerjasama dengan SAINS, 2009.

William L. Collier, sebagai "*participating consultant*", yaitu konsultan yang secara aktif ikut serta dalam kegiatan penelitian SAE. Dalam kegiatan penelitian di SAE inilah untuk pertama kali saya bersentuhan, berkenalan, dan bekerjasama dengan pakar asing yaitu dengan pak Bill (panggilan akrab Dr. W.L. Collier) tersebut. Berkeliling di banyak desa, tidur bersama rakyat di pedesaan, mengumpulkan data lapangan, menganalisis data, dan menulis laporan baik sendiri-sendiri maupun bersama. Ini berlangsung selama ± 2,5 tahun sebelum saya melanjutkan studi ke Malaysia, 1975.

Pada saat saya masuk ke SAE, umur saya sudah mencapai 40 tahun. Meskipun di tahun 1960-an dulu saya sudah punya pengalaman penelitian lapangan, tetapi setelah tujuh tahun berada di luar orbit akademik, tentu saja sebagian besar pengetahuan sudah menguap. Di samping itu, sejak tahun 1968 (lahirnya Orde Baru) banyak sekali para pakar asing berdatangan, baik yang bekerjasama dengan perguruan tinggi maupun dengan lembaga-lembaga penelitian. Dengan demikian, karena tidak sempat mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan, maka saya merasa ketinggalan dan merasa bodoh. Karena itu, di hari pertama-pertama bekerja di SAE, saya tidak malu untuk bertanya ke sana kemari, termasuk kepada staf SAE yang masih muda-muda, mengenai seluk beluk penelitian.

Di minggu-minggu pertama di SAE itu, saya sering mendengar sindiran, "Insinyur sudah tua kok tak tahu apa-apa!" Saya tidak sakit hati, dan tidak malu untuk terus bertanya, namun sekaligus juga tidak merasa rendah diri. Di luar masalah teknis (bagaimana menyusun tabel yang baik, bagaimana menganalisis data, bagaimana menulis "*research notes*", dan

lain-lain), pertanyaan-pertanyaan saya itu sebenarnya sekedar "*refreshing*", memancing kembali ingatan saya mengenai pengetahuan yang telah begitu lama mengendap. Apalagi kepada Pak Bill Collier (yang empat tahun lebih muda dari saya), saya tak mempunyai beban untuk selalu bertanya. Akhirnya belum tiga bulan saya di SAE, saya sudah menulis dalam bahasa Inggris laporan penelitian (yang bermula hanya 5 halaman) dan setelah dikemas bersama Pak Bill ternyata lolos dimuat dalam BIES (*Buletin of Indonesian Economic Studies*), Vol IX, No 2. 1973.[4] Sedangkan sejauh itu, tulisan teman-teman lain di SAE belum pernah ada yang dimuat di jurnal international (kecuali tentu saja tulisan Prof. Sajogyo). Tulisan tersebut ternyata menarik perhatian pakar-pakar asing. Barangkali, inilah awal dari kesempatan saya untuk kemudian banyak berinteraksi dengan ilmuwan-ilmuwan mancanegara.

Mungkin saya memang termasuk orang yang beruntung mendapat kesempatan untuk berinteraksi dengan begitu banyak pakar asing. Sejauh yang dapat saya ingat saja, ada lebih dari 50 orang dari berbagai bangsa, yang masing-masing memberi *kesan tersendiri* bagi saya walaupun yang bersangkutan mungkin sudah tak ingat lagi kepada saya. Memang tingkat interaksi saya dengan mereka itu berbeda-beda, dan dapat dibedakan menjadi empat macam: (a) ada yang intensif dan sempat bekerjasama untuk waktu yang lama; (b) ada yang intensif dan bekerjasama untuk waktu yang pendek; (c) ada

[4] *Catatan penyunting*: tulisan yang dimuat di Jurnal BIES tersebut berjudul: "Recent Changes in Rice Harvesting Methods", ditulis bersama oleh William L. Collier, Gunawan Wiradi dan Soentoro.

yang kurang intensif dan belum pernah kerjasama, dan bahkan (d) ada yang berkomunikasi lewat surat-menyurat tapi belum pernah bertemu muka (contoh saja: almarhum Clifford Geertz dan almarhum David Penny). Di luar jumlah ini, ada beberapa *Indonesianist* yang hanya sempat bertemu beberapa hari dalam pertemuan-pertemuan ilmiah internasional di luar negeri. Karena kendala waktu dan ruang buku ini, maka walaupun sebenarnya masing-masing pakar tersebut meninggalkan kesan khusus pada saya, tentu tidak semuanya dapat saya ceritakan di sini. Beberapa cerita ringkas berikut ini adalah sekedar contoh-contoh pengalaman saya berinteraksi dengan pakar-pakar mancanegara.

C. Sejumlah Kenangan

1. *Tiga Hari Bersama Dr. A.T. Mosher*

Baru sekitar enam bulan saya bekerja di SAE, saya bersama W.L. Collier diminta untuk mengantarkan Dr. A. T. Mosher beserta istri menuju Yogyakarta. Mereka akan menghadiri konperensi (saya lupa, entah konperensi apa), yang sebagian besar pesertanya adalah pakar-pakar Amerika yang bekerja di Asia Tenggara. Sebagai ketua A/ D/ C, yang sebentar kemudian akan digantikan oleh Dr. Vernon Ruttan, Mosher ingin mampir mengunjungi desa-desa sampel SAE. Karena itu kita menggunakan mobil landrover. Satu mobil lagi, jeep, membawa lima staf peneliti yang kebetulan akan bertugas lapang di desa-desa di Kabupaten Banyumas dan Kebumen. Sebenarnya banyak hal-hal yang lucu dalam perjalanan dengan Mosher ini, tetapi kurang pada tempatnya jika diceritakan di sini.

Dr. A.T. Mosher adalah seorang tokoh "teori modernisasi"

yang sejumlah buku-bukunya menjadi acuan penting pada masa-masa Revolusi Hijau sedang digencarkan di Asia. Sebagai Ilmuwan senior dan Ketua A/D/C, beliau adalah atasan Bill Collier. Baik di Banyumas maupun di Kebumen, Mosher dan isteri menginap di hotel, ditemani oleh Bill Collier. Sedangkan tim peneliti SAE langsung tinggal di desa. Biasanya Pak Bill juga suka menginap di desa, tetapi kali ini terpaksa melayani "bos"-nya.

Berbeda dengan Pak Bill yang masih muda dan senang bergurau, Mosher itu orangnya serius dan berwibawa. Setiap kali masuk desa, dan wawancara dengan rakyat, tentu saja perlu penerjemah yang tak lain adalah Pak Bill dan saya sendiri. Wawancara melalui terjemahan ini tentu saja agak membosankan, sehingga suatu saat di desa Buluspesantren (Kabupaten Kebumen), respondennya tertidur. Pak Bill tertawa, tapi Mosher tidak!

Setelah dua hari meninjau desa-desa SAE, hari ketiga kami berempat langsung menuju Yogyakarta. Sepanjang perjalanan saya banyak bertanya, termasuk bertanya mengapa di dalam buku-buku beliau yang sudah beredar di Indonesia saat itu, hampir tak dibahas tentang landreform. Jawabannya singkat "I will write about it, next time" (dan benar, ada uraian landreform dalam buku Mosher terbitan tahun 1976, *Thinking About Rural Development*).

Setelah sampai di Yogyakarta ternyata saya diberi tugas khusus. Para peserta konperensi tersebut di atas banyak yang disertai isteri. Di pagi dan siang hari, ketika sang suami berkonperensi, rombongan isteri-isteri itu ingin melihat-lihat kota Yogya, mengunjungi proses pembuatanan batik, dan berbelanja. Saya harus "momong" isteri-isteri itu. Ada yang tua, ada

yang muda, keinginannya macam-macam, beda-beda. Wah repot! Tapi asyik juga.

Demikian sekelumit kenangan dengan A.T. Mosher.

2. *Di Desa Banyutowo Bersama Vernon Ruttan*

Beberapa bulan setelah jalan-jalan bersama Mosher, saya ke lapangan lagi bersama Bill Collier dan Soentoro untuk menemani Dr. Vernon Ruttan, pengganti A.T. Mosher sebagai ketua A/D/C. Lain Mosher, lain Ruttan.

Mosher ekonom senior, dan tidak banyak bicara, mungkin karena bersama isteri. Vernon Ruttan saat itu masih relatif muda, bekas tentara Amerika dalam perang Vietnam. Dia akrab berbicara, dan selalu menerangkan dengan jelas setiap kali saya bertanya sesuatu. Karena hanya sambil lalu dalam perjalanan ke Yogyakarta, Mosher hanya mengunjungi (seingat saya) dua desa. Sedangkan Ruttan memang ingin secara khusus meninjau beberapa desa, baik di bagian selatan Jawa Tengah maupun di Pantura Jateng. Ruttan selalu senang menginap di desa.

Suatu saat di desa Banyutowo Kabupaten Kendal, kami menginap di rumah Kepala Desa. Saya bersama Ruttan di kamar dalam, satu tempat tidur. Pak Bill dengan Soentoro di kamar depan. Suatu hari pada jam satu malam, saya dibangunkan olehnya. "Untuk apa?" tanya saya. "Let us take a walk!" jawabnya. Wah malam-malam begini! "Let us see what is going on on this village at this lonely night," katanya. Kami lalu jalan-jalan keliling desa sampai jam 9 pagi. Ternyata di larut malam itu, banyak anak-anak yang sepanjang malam mencari belut di pematang-pematang sawah. Ruttan sangat antusias melihat ini dan ngobrol bergurau dengan mereka. Tentu saja melalui

saya sebagai penerjemah. Dalam jalan-jalan di tengah malam itu, dengan sekali-sekali istirahat di "*cakruk*" (bangunan tempat ronda malam), kami berdua ngobrol macam-macam: tentang asal-usulnya di Amerika, tentang pengalamannya perang di Vietnam, tentang usahatani ayahnya, tentang pedesaan di Philipina, dan tentu saja tentang teori-teori ekonomi yang memang banyak saya tanyakan.

Sekitar jam 9 pagi, kami kembali ke rumah Pak Lurah. Di situ kami lihat Bill Collier dan Soentoro sudah mandi dan duduk-duduk sambil membaca. "Lho kau tidak kerja?" tanya Rutton. "Siapa bilang," jawab Pak Bill penasaran. Rupanya yang terjadi adalah sebagai berikut.

Tanpa tahu bahwa saya bersama Ruttan sedang keliling desa (dikiranya masih tidur), mereka berdua bangun pagi-pagi jam 5.30, dan terus pergi ke sawah untuk menyaksikan orang panen, menghitung jumlah buruh panen, dan mewawancarainya. Dengan sepatu dan celana bersih mereka berdua terjun ke sawah sehingga penuh kotoran lumpur sawah. Belakangan Pak Bill mengaku, bahwa maksudnya agar ketika kami menyusul, "boss" barunya (yaitu Ruttan) dapat menyaksikan bahwa dia (Pak Bill) bekerjanya serius dan tak segan kena lumpur. Namun, ditunggu-tunggu sampai jam 8 pagi, kok kami tidak muncul. Lama-lama Pak Bill dan Soentoro tidak tahan karena kakinya mulai gatal-gatal kena lumpur itu. Mereka pulang dan mandi. Mereka baru tahu bahwa kami tak ada di rumah. Sambil bergurau Pak Bill menegur saya: "Sialan, he Wiradi. Kau ajak ke mana Ruttan barusan ini?!" Jawab saya: "Bukan saya yang mengajak!" Ruttan hanya tertawa, karena tidak mengerti bahasa Indonesia.

3. *Mempersiapkan Unit SDP (Studi Dinamika Pedesaan)*[5]

Saat saya mulai bergabung menjadi staf SAE di akhir tahun 1972, proyek jangka panjang SAE (1968-1973) yaitu penelitian tentang Intensifikasi Padi Sawah (IPS) sudah memasuki tahap akhir. Dua cerita di atas terjadi dalam tahun 1973, dalam masa tahap akhir itu. IPS mencakup 37 desa sampel, yaitu 20 desa di Jawa dan 17 desa di luar Jawa. Salah satu hasil studi IPS ini adalah ditemukannya gejala terjadinya perubahan kelembagaan desa (salah satu ungkapannya adalah tulisan saya di Jurnal BIES tersebut di depan). Atas hasil-hasil studi IPS ini maka lahirlah gagasan dari para senior SAE, khususnya Prof. Dr. Sajogyo, untuk melakukan penelitian jangka panjang dengan tema baru, yaitu yang kemudian diberi nama Studi Dinamika Pedesaan (SDP).

Kebetulan kalau tak salah di pertengahan 1973 pimpinan Badan Kerja SAE beralih dari Prof. Dr. Sajogyo kepada penggantinya, Dr. Ir. A.T. Birowo. Namun kegiatan mempersiapkan SDP tetap berlanjut, dan peran Pak Sajogyo tetap adanya. Sejak akhir tahun 1973 sampai sepanjang tahun 1974 saya sibuk terlibat dalam persiapan SDP ini. Seingat saya, persiapan ini mencakup juga 17 kali seminar (kecil sampai dengan besar-besaran), untuk membahas fokus penelitian, metodologi, pertanyaan-pertanyaan pokok, wilayah yang diteliti, dan lain sebagainya. Kebetulan dari sekian kali seminar itu 14 kali saya

[5] Sebenarnya, proses persiapan dan pelaksanaan kegiatan unit SDP ini merupakan cerita panjang, tetapi tentu tak mungkin untuk menyajikannya secara utuh di sini.

ditunjuk sebagai ketua penyelenggara, termasuk seminar besar-besaran secara nasional yang diselenggarakan di Bandung, yang merupakan puncaknya.

Dari hasil seminar Bandung ini diputuskan bahwa wilayah yang menjadi obyek penelitian tahap awal (5 tahun pertama) adalah Daerah Aliran Sungai (DAS) Cimanuk, di Jawa Barat, agar terwakili desa-desa dari hulu sampai hilir. Nah, dalam rangka mempersiapkan realisasi studi SDP inilah SAE dibantu oleh, jika tak salah ingat, delapan pakar-pakar asing, hampir semuanya orang Amerika, dari berbagai disiplin ilmu. Ada ilmuwan politik, ada ekonom, ada ahli komputer (walaupun saat itu belum ada PC di Indonesia), ada ahli geografi (dari New Zealand), dan ada juga ahli perikanan.

Bersama dengan sejumlah staf peneliti SAE, secara periodik dan partisipatif mereka membahas dan mempersiapkan *research design*, menyusun kerangka sampling, dan menyusun kuesioner. Karena SDP masih merupakan proyek besar jangka panjang maka agar dapat memperoleh sampel desa yang mewakili seluruh DAS, diputuskan bahwa langkah pertama adalah perlu melakukan "sensus desa". Artinya, semua desa yang ada di wilayah DAS Cimanuk itu harus dicacah, sekaligus untuk memperoleh gambaran variasi desa-desa tersebut (kemudian ditemukan ada sejumlah 795 desa yang termasuk DAS Cimanuk).

Menyusun kuesioner untuk sensus desa itulah yang memakan waktu lama karena pertanyaannya mencakup 1045 variabel. Selain itu karena waktu itu merupakan masa-masa awal diperkenalkannya komputer (masih dalam bentuk *mainframe* dengan menggunakan *punch-card*), maka format

kuesionernya perlu disesuaikan. Inilah yang membuat proses dimulainya pelaksanaan SDP memakan waktu begitu lama (hampir satu tahun). Dalam masa persiapan yang lama inilah saya sempat berinteraksi secara intensif dengan kedelapan pakar tersebut.

Baik dalam hal-hal yang bersifat teori maupun dalam hal-hal teknis, saya banyak belajar dari kerjasama dengan mereka ini.

4. *Lima Orang "Guru"*

Sebenarnya, dari begitu banyak pakar mancanegara yang sempat berinteraksi dengan saya, masing-masing meninggalkan kesan tersendiri yang khas. Tetapi, sekali lagi hal itu akan terlalu panjang untuk diceritakan satu per satu.

Karena itu, tanpa mengurangi apresiasi saya terhadap mereka semua, ada lima nama yang saya merasa perlu untuk menyebutkan namanya karena memang mereka inilah yang secara nyata pernah bekerjasama dengan saya dalam jangka waktu tertentu (selain Dr. W.L. Collier yang telah disebut di depan). Ada yang relatif singkat, sebaliknya ada yang amat panjang. Pergaulan saya dengan mereka sebenarnya penuh dengan pengalaman yang bermacam-macam. Namun justru karena itu, ulasan berikut ini terpaksa saya buat amat singkat, sebab jika tidak, ceritanya akan memerlukan puluhan halaman.

a. *Kerjasama Dengan Dr. Masao Kikuchi*

Pada tahun 1981, SDP/ SAE bekerjasama dengan Universitas Negeri Surakarta (UNS) melakukan proyek penelitian masalah "Pertanahan dan Hubungan Agraris" dalam bentuk "Lokakarya Latihan". Artinya peserta yang dilatih itu,

(*trainnees*) sekaligus menjadi tenaga lapangan. Format latihan adalah: tiga minggu *Class Room*, kuliah teori maupun metodologi, termasuk latihan membuat kuesioner dan latihan berwawancara; kemudian satu bulan kerja lapanagn; dan lima minggu menganalisa data dan menulis laporan. Semua peserta wajib mengikuti secara penuh, tidak boleh absen (kecuali sakit). Selain staf SDP/ SAE, sebagian dosennya dikontrak dari UGM (Yogyakarta), ditambah Dr. Masao Kikuchi seorang ekonom dari Jepang. Baik yang dilatih maupun sebagian dosen tertentu, termasuk Kikuchi, di-*pool* di satu tempat yaitu di Hotel Dana, Solo, selama tiga bulan penuh (tentu saja dikurangi satu bulan ketika mereka ke lapangan).

Baik pada tahap *Class Room* sebelum ke lapangan, maupun pada tahap akhir yaitu sekembalinya dari lapangan, kamar Kikuchi di Hotel Dana itu ibaratnya "buka 24 jam". Jam dua tengah malam pun jika ada peserta yang mengetuk pintunya untuk bertanya sesuatu, selalu dia terima dengan senang dan menjelaskan apa yang ditanyakan, baik mengenai teori maupun soal-soal teknis hitung menghitung. Saya pun memanfaatkan sikapnya ini, dan belajar dari dia. Orangnya tekun, cermat dan teliti, sekaligus akrab.

b. *Kerjasama Dengan Dr. Chris Manning*

Pada tahun 1983-1985 (jika tidak salah), Chris Manning dikontrak oleh Ford Foundation untuk menjadi *participating consultant* di SDP/ SAE dalam rangka melakukan penelitian ulang (*resurvey*) terhadap desa-desa sampel. Sebagaian dari desa sampel IPS, dan sebagian lagi dari sampel desa SDP. Dia seorang doktor di bidang ekonomi makro. Seperti yang lain

juga, karena berbeda bidangnya, maka dia justru menjadi "*sparing partner*" (teman berdebat) yang sangat berguna bagi saya. Kami sering ke lapangan bersama-sama. Tetapi terutama dalam menganalisis data dan menulis laporan, dia sangat membantu saya, walaupun kadangkala disertai perdebatan karena berbeda pandangannya.

Ketika suatu saat saya melakukan perdebatan selama tiga bulan melalui surat-menyurat dengan seorang guru besar dari Australia (karena suatu hal yang tak perlu saya ceritakan di sini, dan tak perlu disebut namanya), Chris Manning menenangkan dan sekaligus menyabarkan, agar saya tidak terlalu keras. Barangkali karena ia sendiri adalah orang Australia, maka dia cukup memahami reaksi guru besar tersebut.

Salah satu hasil dari kegiatan *resurvey* tersebut di atas adalah laporan yang saya tulis bersama Chris Manning (lihat bab 6 dalam buku *Ranah Studi Agraria*, 2009, suntingan Moh. Shohibuddin).

c. *Kerjasama Dengan Prof. Dr. Willem Wolters*

Pada tahun 1979, saya menjadi ketua penyelenggara "International Workshop on Rural History" yang diselenggarakan di Hotel Cik Mungil, Cipayung, Bogor. Workshop ini merupakan kerjasama antara Erasmus University di Belanda, PSP-IPB, dan SDP/ SAE. Saat itulah pertama kali saya berkenalan dengan Willem Wolters (sekarang pensiunan Profesor dari Universitas Nijmegen, Belanda). Tahun 1981 (jika tak salah), Wolters menjadi dosen tamu selama setahun di Fakultas Pasca Sarjana, IPB. Dia seorang antropolog yang selalu sedia menularkan ilmunya, bahkan kadang tanpa ditanya.

Walaupun hubungan pribadi sudah lama terjalin, tetapi kerjasama secara formal baru terjadi ketika proyek penelitian "Rural Non-Farm Employment" (RNFE) berlangsung. Proyek ini adalah kegiatan kerjasama antara ISS-The Hague, PSP-IPB, dan PPLH-ITB, tahun 1986-1991.

Ketua proyek tersebut adalah Prof. Dr. Benjamin White (panggilan akrabnya, Pak Ben). Proyek lima tahun ini (1986-1991) mencakup sejumlah tema, yang salah satunya adalah masalah perkreditan. Untuk tema ini koordinatornya adalah Pak Wolters. Di samping beberapa tugas lain, saya juga diberi tugas untuk menggarap masalah tersebut bersama Pak Wolters. Namun saya belum pernah menulis bersama dia. Tetapi seperti yang lain, sumbangan ilmunya terutama bagi saya cukup banyak.

d. *Penelitian Panjang Bersama Prof. Dr. Jan C. Breman*

Sama seperti dengan Pak Wolters, dengan Pak Breman pun sudah lama saya berkenalan, yaitu sejak Workshop di Cipayung yang berlanjut di dalam proyek RNFE tersebut di atas. Hanya saja dalam RNFE itu Pak Breman tidak bersama saya.

Ketika terjadi krisis moneter 1997 (yang diikuti dengan lengsernya Presiden Soeharto pada tahun 1998), maka sejak itulah Prof. Breman mengajak saya untuk bersama-sama melakukan penelitian di dua desa, yaitu di Subang Utara dan Cirebon Timur. Berkali-kali kami berdua pergi ke lapangan, selama kurun waktu 1997-2000. Hasil penelitian tersebut kemudian kami tulis bersama dan terbit pada tahun 2002 dengan judul: *Good Times and Bad Times in Rural Java* (yang terje-

mahannya ke bahasa Indonesia juga sudah terbit dengan judul: *Masa Cerah dan Masa Suram di Pedesaan Jawa*).

Setiap kali ke lapangan, Pak Breman dan saya selalu menginap di desa. Hanya sekali-sekali, yaitu saat baru datang dan saat akan pulang, kami kadang menginap di hotel. Dalam bekerja di lapangan, Pak Breman amat disiplin mengenai "waktu" dan bekerja secara efisien. Walaupun dalam berwawancara memerlukan penerjemah, catatannya terus mengalir. Di saat-saat istirahat di pondokan pun waktu luang itu dimanfaatkan untuk menulis catatan harian dan/ atau berdiskusi dengan saya.

Demikianlah secara amat singkat mengenai kerjasama saya dengan Pak Breman.

e. *Last but not Least: Prof. Dr. Benjamin White*

Pak Ben (panggilan akrabnya) telah saya kenal lama yaitu sejak tahun 1973 ketika saya bersama Pak Bill Collier mengunjunginya di desa tempat dia melakukan penelitian untuk disertasinya. Setelah lulus Doktor, dia bergabung dengan SDP/ SAE menggantikan Bill Collier sebagai *participating consultant*. Ketika tahun 1975-1978 saya belajar di Malaysia, saya tetap berkomunikasi dengan Pak Ben melalui surat-menyurat, dan Pak Ben banyak membantu di dalam mempersiapkan tesis saya untuk S2 di Institut Sains Malaysia (USM) itu.

Setelah saya pulang dari Malaysia, interaksi saya dengan Pak Ben semakin intensif. Sebagai seorang pakar di bidang *Economic Anthropology*, Pak Ben amat cermat dan kritis di dalam mengamati dan menafsirkan berbagai gejala di pedesaan. Dalam mengumpulkan data lapangan selama penelitian SDP, saya sering bersama-sama menginap di desa-desa.

Sekalipun Pak Ben jauh lebih muda daripada saya, tetapi saya banyak belajar dari dia.

Jika tak salah, pada tahun 1980/1981 Pak Ben pindah ke Negeri Belanda, menjadi dosen di Institute of Social Studies (ISS) di Den Haag (The Hague). Namun komunikasi tetap terjaga, dan kami memang menjadi sahabat.

Ketika masih di SDP, Pak Ben turut menggarap data SDP dan beberapa kali menulis bersama saya. Interaksi kami yang intensif lagi berlangsung dalam proyek RNFE seperti telah disinggung di depan dalam kerjasama ISS-PSP IPB-PPLH ITB itu. Pak Ben sebagai koordinator merekrut timnya dan berkedudukan di Bandung. Tim ISS di Bandung ini (setelah proyek RNFE selesai) kemudian menjadi lembaga penelitian AKATIGA.

Walaupun dalam proyek RNFE ini saya tak sempat menulis bersama Pak Ben, tetapi dua tulisan saya hasil studi RNFE tersebut banyak menerima masukan berharga dari dia. Akan terlalu panjang untuk menceritakan pengalaman saya bergaul dengan Pak Ben ini. Karena itu, satu hal saja yang memang selalu saya kenang, yaitu kritik-kritiknya. Kritik-kritik Pak Ben selalu tajam, bahkan amat tajam, sehingga bagi sebagian orang (termasuk C. Geertz melalui suratnya kepada saya) bisa membuat gusar. Tetapi bagi saya tidak, melainkan justru membuat saya senang karena dari situ saya dapat belajar banyak.

Begitulah secara singkat beberapa contoh kenangan saya bergaul dan bekerjasama dengan pakar-pakar mancanegara. Kenangan sekedar kenangan. Tidak berguna boleh dibuang. Namun jika isi berkenan di hati, silahkan membaca sekali lagi.

D. Penutup

Sekali lagi, apa yang saya uraikan di depan ini hanyalah sebagian kecil saja dari pengalaman saya yang panjang berinteraksi dengan pakar-pakar asing. Walaupun demikian, inti refleksi ini adalah pertanyaan kepada diri saya sendiri, pelajaran apakah yang bisa ditarik dari sekian lama bergaul, berinteraksi, dan bekerjasama dengan pakar-pakar mancanegara. Saya merasa banyak belajar dari pengalaman itu.

1. Dari Segi Keilmuan

a. Karena mereka berasal dari berbagai disiplin ilmu, maka saya merasa memperoleh perluasan wawasan dengan belajar dari mereka. Biasanya saya lalu menindaklanjuti dengan membaca literatur tentang apa yang mereka sampaikan. Karena, yang berasal dari satu ilmu pun "aliran pemikiran" yang dianutnya bisa berbeda-beda.
b. Baik pada tataran teori maupun dalam soal-soal yang bersifat teknis (menyusun data, menganalisis data, mengukur kesenjangan, dsb.), saya selalu memanfaatkan peluang untuk bertanya dan belajar dari mereka.
c. Yang penting: kita tidak boleh malu untuk bertanya, namun tetap kritis, kadang perlu memancing debat. Yang penting lagi kita tidak perlu berkecil hati ataupun merasa tersinggung jika dikritik. Saya mendapat pelajaran banyak dari kritik-kritik mereka, yang kadang memang tajam.
d. Perlu cermat dan berhati-hati dalam menggunakan istilah, baik dalam bahasa asing, Bahasa Indonesia, maupun bahasa lokal. Jika sebagian *Indonesianist* ada yang dinilai keliru

dalam menggambarkan masyarakat kita, menurut pengalaman saya, hal itu sering disebabkan oleh kesalahpahaman dalam memakai suatu istilah yang kadang justru berasal dari kesalahan peneliti kita sendiri atau para informan lokal.

2. Aspek-Aspek Manusiawi

a. Mereka berasal dari berbagai bangsa. Karena itu, bagaimana pun liberalnya mereka sebagai ilmuwan, bisa dimengerti bahwa kadang-kadang budaya asalnya terbawa dalam sikap dan perilakunya.
b. "Mankind is one". Artinya, di mana pun, manusia itu sama, dalam arti: ada yang pendiam, ada yang suka bicara; ada yang serius, ada yang santai; ada yang dengan antusias dan sukarela memberikan ilmunya, kadang tanpa diminta, "dermawan"; ada yang pelit, hanya menjawab seperlunya.
c. Namun di atas semuanya itu, pada umumnya, satu hal adalah sama, yaitu bahwa mereka sangat menghargai disiplin "waktu" walaupun memang ada yang ketat dan ada yang sedikit toleran. Kecermatan tentang "waktu" inilah yang kurang pada kita.

Demikianlah, tulisan-tulisan saya yang terkumpul dalam buku ini merupakan gagasan-gagasan yang sebagian timbul dari pelajaran yang saya peroleh berkat berinteraksi dan bekerjasama dengan pakar-pakar asing.

Tulisan-tulisan tersebut dalam bentuk aslinya memang merupakan tulisan yang disajikan dalam konteks dan/atau forum yang berbeda-beda, tetapi kemudian dirakit dan diselaraskan oleh Sdr. Moh. Shohibiddin sebagai penyunting. Karena itu, pada kesempatan ini saya perlu menyampaikan

terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Sdr. Shohib (panggilan akrabnya), yang tanpa jerih payahnya tidak mungkin penerbitan ini terwujud. Terima kasih juga saya sampaikan kepada semua yang telah membantu penerbitan ini.

Daftar Pustaka

A. Artikel, Makalah, Buku

Alexander, Jennifer (1987), *Trade, Traders and Trading in Rural Java*. Singapore, Oxford University Press.

Andre, Beteille (1972), *Social Inequality*. Middlesex, England. Penguin Books, Ltd.

Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi (2004), "Agrarian Problem in Indonesia: The Need for Reform." Draft belum diterbitkan.

Baraclough, Sarah (1969): "Criticism of Green Revolution", dalam Majalah *Ceres*, November-December 1969.

Bartholomew, P. (1980): "Constitution", dalam *Encyclopedia Americana*, Vol. 25. Americana Corporation. Danbury. Grolier International, Inc.

Beckford, G. L. (1979), *Persistent Poverty: Underdevelopment in Plantation Economies of the Third World*. New York, Oxford University Press.

Bierstedt, R. (1970), *The Social Order*. Third Edition. Bombay-

New Delhi. Tata Mc Graw-Hill Publlishing Co. Ltd.

Borras, Jr. S.M. (2004), *La Via Campesina: An Evolving Transnational Social Movement*. Amsterdam, Transnational Institute.

Breman, Jan C. (1980), *The Informal Sector in Research: Theory and Practice*. Rotterdam.

Breman, Jan C. (1997), *Menjinakkan Sang Kuli: Politik Kolonial pada Awal Abad Ke-20*. Jakarta. PT. Pustaka Utama Grafiti.

Breman, Jan C. and Gunawan Wiradi (2002), *Good Times and Bad Times in Rural Java*. Leiden, KITLY Press.

Choncol, J. (1970), "Eight Fundamental Conditions of Agrarian Reform in Latin America", dalam R. Stevenhagen (ed): *Agrarian Problems and Peasant Movement in Latin America*, Doubleday, New York.

Christodoulou, D. (1990), *The Unpromised Land, Agrarian Reform and Conflict Worldwide*, London and New Jersey, Zed Books.

Collier, William L. and A. T. Birowo (1973), "Comparison of Input Use and Yields of Various Rice Varieties by Large Farmers and Representative Farmer." SAE Research Note, 1973.

Collier, William L., Soentoro, dan Irna Basuki (1979), "Pengamatan Tentang Pemilikan Tanah serta Landreform di Jawa," *Prisma*, Vol. VIII, No. 9, September 1979.

Coser, L.E. (1956), *The Functions of Social Conflict*. Glencoe, Ill. Free Press.

Coser, L.E. (1967), *Continuity in the Study of Social Conflict*. Glencoe, Ill. Free Press.

Dahrendorf, R. (1958). "Toward a Theory of Social Conflict", dalam *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.XI, No.2. 1958.

Dahrendorf, R. (1959), *Class and Class Conflict in Industrial Societies*. Stanford University Press.

Eckholm, E. (1979), *The Dispossessed of the Earth: Land Reform and Sustainable Development*. Worldwatch Paper 30.

Elson, R. E. (1979), "Cane Burning in the Pasuruan Area: An Expression of Social Discontent" dalam Francien van Anrooij *et. al.* (eds), *Between People and Statistics: Essays on Modern Indonesian History*. The Hague. Martinus Nijhoff, 1979.

Elson, R. E. (1984), *Javanese Peasants and the Colonial Sugar Industry: Impact and Change in an East Java Residency 1830-1940*. Singapore, Oxford University Press.

Fauzi, Noer (1996), "Gue Perlu, Lu Jual Dong!" Artikel dalam *Jurnal Analisis Sosial*, Juli 1996, halaman 45-47.

Fauzi, Noer (2003), *Bersaksi Untuk Pembaruan Agraria: Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global*. Yogyakarta, Insist Press, KPA dan KARSA.

Firth, Raymond (1956), *Elements of Social Organization*. London, C.A. Watts & Co.

Gautama, Sudargo (1973), *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung, Alumni.

Geertz, Clifford (1960), *Ethnics versus National Loyalties in the Indonesian Village: The Javanese Village*. Mimeographed Notes. Bogor, Fakultas Pertanian. Naskah ini kemudian dimuat dengan judul "The

Javanese Village" dalam G.W. Skinner (ed.), *Local Ethnic and National Loyalties in Village Indonesia: A Symposium*. New Haven: Yale University Southeast Asia Program Cultural Report Series, hlm. 34-41.

George, Susan (2002), *Republik Pasar Bebas: Menjual Kekuasaan Negara, Demokrasi dan Civil Society Kepada Kapitalisme Global*. Jakarta: INFID.

Ghose, A.K. (ed) (1983), *Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries*, London, Croom Helm Ltd.

Harriss, J. (ed) (1982), *Rural Development: Theories of Peasant Economy and Agrarian Change*, London, Hutchinson & Co (Publishers) Ltd.

Harrison, F (1983), *The Power in the Land: An lnquiry to Unemployment, the Profits Crisis and Land Speculation*. London, Shepheard Walwyn (Publisher) Ltd.

Harsono, Boedi (1975), *Hukum Agraria Indonesia*. Jilid I. Jakarta, Penerbit Djambatan.

Harsono, Boedi (1990), "Aspek Yuridis Penyediaan Tanah." Makalah disampaikan pada Seminar tentang "Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan," Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia dalam rangka Peringatan Dies Natalis UI Ke-XLI, 28 Februari 1990, Jakarta.

Harsono, Sony (1994) "Tanah Sebagai Komoditi Strategis Dalam Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang II." Pidato Milad (Dies) XIII Univertsitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2 April 1994.

Hayami, Yushiro et al (1990), *Toward an Alternative Land Reform Paradigm*, Manila, Ateneo de Manila Press.

Hoult, T.F. (1969), *Dictionary of Modern Sociology*, New Jersey, Littlefield, Adams & CO.

Horstmann, K. and Rutz (1971), "The Population Distribution on Java 1971," IDE, Tokyo, 1980. IDE Statistical-Data Series No. 29.

Inomata, Aiko Kurasawa (1997), "Indonesia Merdeka Selekas-lekasnya: Preparations for Independence in The Last Days of Japanese Occupation," dalam Taufik Abdullah (ed), *The Heartbeat of Indonesian Revolution*. Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama.

Kartodirjo, Sartono (1984), *Pemberontakan Petani Banten 1888*, Jakarta, Pustaka Jaya.

Kartono, Hari, Sugeng R dan I Made Sandy (1989), *Esensi Pembangunan Wilayah dan Penggunaan Tanah Berencana*, Jakarta, Geo FMIPA-UI.

Kano, Hiroyoshi (1971), "Pemilikan Tanah dan Differensiasi Masyarakat Desa: Kasus di Suatu Desa di Malang Selatan." Makalah yang disampaikan dalam Seminar LEKNAS/ LIPI, Stensilan.

King, D. (1989), "Penelitian Empiris dan Pendekatan-Pendekatan Ekonomi Politik," dalam *Prisma*, No. 3, 1989.

King, Russel (1977), *Land Reform: A World Survey*, Colorado, Westview Press.

Kurasawa, Aiko (1983): "Forced Delivery of Paddy and Peasant Uprising in Indramayu: Japanese Occupation and Social Change", dalam *Developing Economies*, Vol.21, No. 1, 1983.

Laski, Harold (1959), *Grammar of Politics*, Macmillan Company, New York,

Lasswell, Harold D. dan Abraham Kaplan (1950), *Power and*

Society. New Haven, Yale University Press.

Lehmann, D. (ed) (1978), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*. London, Faber & Faber.

Lipton, M. (1974), "Towards a Theory of Land Reform," dalam Lehmann, D. (ed) (1978), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*. London, Faber & Faber.

Lyon, Margo L. (1984), "Dasar-Dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa", dalam Tjondronegoro, SMP. dan Gunawan Wiradi (eds), *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta, PT Gramedia Pustaka.

MacAndrews, Collin (1987), *Land Policy in Modern Indonesia*. Boston: Oelgeshlager, Gunn & Haim Publishers Inc.

MacIver, Robert M. (1947), *The Web of Government*, New York, Macmillan Co.

Mandle, Jay R. (1983), "Sharecropping and the Plantation Economy in the United States South" dalam Terry J. Byres (ed), *Sharecropping and Sharecroppers*. London, Frank Cass and Company Limited.

Manning, Chris B. (1983), "Labour Force and Employment in Indonesia: Recent Trends and Policy For Repelita IV." Paper Delivered at the 4th IPADI Conggres, Cisarua, 4-6 October, 1983.

McAuslan, P. (1986), *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, Jakarta, PT Gramedia.

Miller, Paul A. (1951), "The Process of Decision Making within The Context of Community Organization," dalam *Rural Sociology*, vol. 17, no. 2, Juni 1952, hlm. 153-161.

Mills, C. Wright (1977), *Sociological Imagination*. Middlesex, Penguin Books, Ltd.

Morrow, Raymond A. with David D. Brown (1994), *Critical Theory and Methodology*. Thousand Oaks, California, Sage Publication, Inc.

Mortinelli, Alberto (2002), "Markets, Governments, Communities, and Global Governance" Presidential Address, ISA XV, Brisbane, Australia, 2002.

Mosher, A.T. (1976), *Thinking About Rural Development*. New York, A/D/C Inc.

Mubyarto (1998), *Ekonomi Pancasila: Lintasan Pemikiran Mubyarto*. Yogyakarta: Aditya Media.

Mubyarto (1999), "Globalisasi dan Kesenjangan Ekonomi. Reformasi Agraria Menuju Pemberdayaan Ekonomi Rakyat." Makalah dalam "Seminar Nasional Pertanahan" diselenggarakan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), di Yogyakarta, 25-26 Pebruari 1999.

Pabottinggi, Mochtar (2002), "Memburuknya Krisis Konstitusi Kita: Mengapa UUD 1945 dan Proses Serta Hasil Amandemen Atasnya Tanpa Konstitusionalitas, dan Batal Demi Nasion," dalam Riza Sihbudi & Moch. Nurhasim (eds.), *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*. Jakarta, AIPI.

Parlindungan, A.P. (1973), *Komentar atas Undang-undang Pokok Agraria*. Bandung, CV. Mandar Maju.

Patton, M. Q. (1982), *Qualitative Evaluation Methods*. London. Saga Publication.

Pelzer, Karl (1991), *Sengketa Agraria: Pengusaha Agraria*

Melawan Petani, Jakarta, Penerbit Sinar Harapan

Perkins, John (2004), *Confessions of an Economic Hit Man*. San Francisco. Berret–Koehler Publishers, Inc.

Powelson, John (1988), *The Story of Land. The History of Land Tenure and Agrarian Reform*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Powelson, J.P dan R. Stock (1987), *The Peasant Betrayed*, Oelgeshlager, Gunn and Hain Publisher, Inc.

Rahman, Atiur (1986), *Peasants and Classes*, London, Zed Books, Ltd.

Rousseau, J.J. (nd.), "The Social Contract," dalam Sommerville dan Santorni, *Social and Political Philosophy*, Doubleday Ancho Book.

Sato, Shigeru (1994), *War, Nationalism, and Peasants: Java under the Japanese Occupation 1942–1945*. Kensington, Australia, Allen & Unwin, Ltd.

Sandi, I Made (1991), "Hambatan-hambatan dalam Pelaksanaan UUPA," *Jurnal CSIS*, Tahun XX, No. 2.

Shanin, Teodor (ed) (1973), *Peasants and Peasant Societies*, England, Penguin Books, Ltd.

Siahaan, Hotman (1977), *Pemilikan dan Penguasaan Tanah. Adopsi Teknologi Pertanian Modern dan Disparitas Pendapatan di Daerah Pedesaan*. Yogyakarta, Lembaga Studi Kawasan dan Pedesaan UGM.

Sinaga, R. S. and Benjamin White (1979), "Beberapa Aspek Kelembagaan di Pedesaan Jawa dalam Hubungannya dengan Kemiskinan Struktural," Makalah dalam Konggres ke-Ill/ Seminar Ilmiah Nasional, Malang, 1979.

Sobhan, Rehman (1993), *Agrarian Reform and Social Trans-*

formation. Preconditions for Development, London & New Jewsey, Zed Books.

Soekanto (1954), *Meninjau Hukum Adat Indonesia*. Jakarta, Soeroengan.

Soemardjan, Selo (1962), "Land Reform in Indonesia", dalam *Asian Survey*, Vol. I, No. 12, 1962.

Soetojo, M. (1961), *Undang-undang Pokok Agraria*. Jakarta, Penerbit Staf Penguasa Perang Tertinggi.

Spitz, Piere (1979), *Silent Violence: Famine and Equality*. Rome, FAO.

Stavenhagen, R. (ed) (1970), *Agrarian Problems and Peasant Movement in Latin America,* Doubleday, New York.

Strout, Alan (1985), "Managing Agricultural Transformation", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.XXI, No.1, 1985.

Strout, Alan (1983), "Indonesia: Interaction of Development Strategy and Employment Generation. A Research Agenda." World Bank Office Memorandum, August 31, 1983.

Suhendar, Endang (1994), *Pemetaan Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*. Bandung, Yayasan AKATIGA.

Suhendar, Endang (1995), "Ketika Tanah Menjadi Komoditas Strategis," dalam Hetifah & Thamrin (eds.) *Menyingkap Retorika dan Realita*. Bandung: Yayasan AKATIGA

Suhendar, Endang dan Budi Winarni (1998), *Petani dan Konflik Agraria*. Bandung. Yayasan AKATIGA.

Surbakti, Ramlan (2002), "Perubahan UUD 1945 dalam Perspektif Politik" dalam Riza Sihbudi & Moch. Nur-

hasim (eds.), *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*. Jakarta, AIPI.

Tandon, Rajesh (1981), "Participatory Evaluation and Research: Main Concepts and Issues" dalam W. Fernandes and R. Tandon (eds), *Participatory Research and Evaluation*. New Delhi, Indian Social Institute.

Tauchid, Mochamad (1952), *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakjat Indonesia*. Djakarta, Penerbit Tjakrawala.

Thorner, D. (1978), *Chayanov and the Theory of Peasant Economy*. Homewolrd, Illinois. Richard D. Irwin, Inc.

Röll, Werner (1983), *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia: Studi Kasus Daerah Surakarta, Jateng*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.

Wertheim, W.F. (1956), *Indonesian Society in Transition*. Bandung, Second Edition.

Wertheim, W.F. (1959), "Society as a Composite of Conflicting Value System." Paper presented at The Fourth World Congress of Sociology, Stressa, 1959.

White, Benjamin (1981), "Population, Involution and Employment in Java," dalam Hansen, G. E. (ed), *Agricultural and Rural Development in Java*. Boulder, Westview Press.

White, Benjamin dan Gunawan Wiradi (1979), "Pola-Pola Penguasaan Tanah di DAS Cimanuk Dulu dan Sekarang: Suatu Catatan Sementara," dalam *Prisma*, No. 9, 1979.

White, Benjamin and Gunawan Wiradi (1981), "Land Tenure in West Java." Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspective. Sukabumi, 1981.

White, Benjamin dan Gunawan Wiradi (eds) (2009), *Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif: Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana*. Bogor, Brighten Press.

Wiradi, Gunawan (1958), "Perbandingan Bentuk Usahatani antara Dulu dan Sekarang di Desa Ngandagan," Laporan tidak diterbitkan. Bogor, Fakultas Pertanian.

Wiradi, Gunawan (1981), "Land Reform in India: Report on the Visit of Indonesian Team to Punjab and West Bengal." Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspective. Sukabumi, 1981.

Wiradi, Gunawan dan Makali (1984), "Penguasaan Tanah dan Kelembagaan" dalam Faisal Kasryno (Penyunting) *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.

Wiradi, Gunawan (1992) "Aspek Sosial dalam Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian." Bahan Ceramah Pelatihan Metode Penelitian Sosek Pertanian-Angkatan IX. Balitbang PSE kerjasama dengan BLPP Ciawi Bogor.

Wiradi, Gunawan (1997), "Urbanisasi versus Dekonsentrasi", dalam Majalah *Demografi*. Th. 27, No. 5, 1997. Jakarta, LPEM-UK.

Wiradi, Gunawan (2001), "Struktur Penguasaan Tanah dan Perubahan Sosial di Pedesaan Selama Orde Baru: Perdebatan yang Belum Selesai." Makalah yang disampaikan dalam "Seminar Tentang Pembaruan

Agraria", diselenggarakan oleh Panitia Ad Hock II Badan Pekerja MPR-RI, bekerjasama dengan Universitas Pajajaran, tanggal 14-15 September 2001, di Bandung.

Wiradi, Gunawan (2005), *Reforma Agraria untuk Pemula*. Jakarta, Bina Desa.

Wiradi, Gunawan (2009a), *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*. Penyunting: Moh. Shohibuddin. Bogor, Sajogyo Institute, Pusat Kajian Agraria IPB, Departemen Sains KPM IPB.

Wiradi, Gunawan (2009b), *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Edisi Baru, Penyunting: Noer Fauzi, Penyelaras: Moh. Shohibuddin. Jakarta, Bogor, Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria, Sajogyo Institute, AKATIGA.

Wiradi, Gunawan dkk (2009), *Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraris*. Penyunting: Moh. Shohibuddin. Yogyakarta. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan Sajogyo Institute.

B. Majalah

1. *Majalah Informasi*, No. 224 Th. XVIII, 1988.
2. *Majalah Rukun Tani*, No. 3/4, Th. VI, 1956, diterbitkan Kementerian Pertanian RI.

Sumber Tulisan

1. *Landreform in a Javanese Village: Ngandagan. A Case Study on the Role of Lurah in Decision Making Process*. Occasional Paper No. 04, Survey Agro Ekonomi, April 1981.
2. "Ketenagakerjaan dalam Struktur Agraris di Pedesaan Jawa." Makalah, disajikan dalam Seminar tentang Peranan Lembaga-Lembaga Swasta Dalam Pembangunan Desa, Diselenggarakan oleh Yayasan Dian Desa, 26-27 Oktober 1983, di Yogyakarta.
3. "Identifikasi dan Inventarisasi Permasalahan dalam Penguasaan dan Penggunaan Tanah di Pedesaan: Suatu Kajian Sosiologis." Makalah, disampaikan dalam "Seminar Nasional Tri Dasa Warsa Undang-Undang Pokok Agraria" yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional, tanggal 24 Oktober 1990, di Yogyakarta.
4. "Tinjauan Sosial Ekonomi Terhadap Pemilikan Tanah."

Bahan diskusi, disampaikan dalam Simposium "Mengubah Pertanian Tradisional dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua", diselenggarakan oleh Pusat Studi Pembangunan Institut Pertanian Bogor (PSP-IPB) tanggal 18-19 Februari 1991, di Kampus IPB Bogor.

5. "Masalah dan Kebijakan Pertanahan dalam Perspektif Pancasila." Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Nasional Jangka Panjang Kedua: Masalah dan Kebijakan dalam Perspektif Pancasila. Diselenggarakan oleh Sekretariat Team P-7, tanggal 12-14 Maret 1991, di Jakarta.
6. "Alokasi Tanah Pertanian Sebagai Sumberdaya Primer untuk Pembangunan Pedesaan." Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Pedesaan Jangka Panjang Kedua: Masalah dan Kebijakan dalam Perspektif Pancasila. Diselenggarakan oleh Sekretariat Team P-7, tanggal 20-21 Maret 1992, di Jakarta.
7. "Penguasaan Tanah dan Kelembagaan", ditulis bersama oleh Gunawan Wiradi dan Makali, dalam Faisal Kasryno (Penyunting) *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1984.
8. "Jangan Perlakukan Tanah Sebagai Komoditi." *Jurnal Analisis Sosial*, Edisi 3/Juli 1996, hlm. 33-42.
9. "Sekitar Masalah Hak Ulayat dan Hukum Adat Pada Umumnya." Makalah, disampaikan pada "Forum Diskusi Kehutanan Masyarakat", Laboratorium Politik. Ekonomi dan Sosial Kehutanan, Fakultas Kehutanan IPB, 13 Nopember 1996, di Kampus IPB Darmaga.
10. "Memahami Kebijakan Sosial-Ekonomi dan Implika-

sinya Terhadap Masalah Pertanahan." Makalah ringkas, disampaikan dalam "Pelatihan Community Organizer Petani SPJB," diselenggarakan oleh LBH Bandung, 29-31 Juli 1999, di Bandung.

11. "Reforma Agraria dalam Menghadapi Era Globalisasi." Makalah ringkas, disampaikan dalam Seminar Nasional: "Pemberdayaan Petani Melalui Reform Agraria Dalam Menghadapi Era Globalisasi", diselenggarakan oleh kerja sama Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Yayasan AKATIGA Bandung, serta Kantor Menteri Negara Agraria dan Badan Pertanahan Nasional, tanggal 5 Agustus 1999, di Jakarta.
12. "Gerakan Pembaruan Agraria Berbasis Rakyat (PABR)." Bahan ceramah, disampaikan dalam rangka "Kursus Intensif Aktivitas Gerakan Pembaruan Agraria," yang diselenggarakan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), tanggal 15 Agustus – 30 September 1999, di Lembang, Bandung.
13. "Nasionalisme dan Globalisasi." Bahan ceramah, untuk acara Diskusi sebagai bagian dari serangkaian acara dalam rangka Peringatan Satu Abad Bung Karno yang diselenggarakan oleh Panitia Bogor, dari Februari – Juni 2001.
14. "Struktur Penguasaan Tanah dan Perubahan Sosial di Pedesaan Selama Orde Baru: Perdebatan yang Belum Selesai." Makalah yang disampaikan dalam "Seminar Tentang Pembaruan Agraria", diselenggarakan oleh Panitia Ad Hock II Badan Pekerja MPR-RI, bekerjasama dengan Universitas Pajajaran, tanggal 14-15 September 2001, di Bandung.

15. "Kata Pengantar" dalam Rikardo Simarmata, *Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara*. Yogyakarta: Insist Press, 2002, hlm. i-xv.
16. "Pembaruan Agraria Anak Kandung Konflik Agraria; Konflik Agraria Anak Kandung "Pembaruan" Agraria." Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional Pembaruan Agraria, diselenggarakan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Badan Pertanahan Nasional (BPN), di Yogyakarta tanggal 16 Juli 2002, di Yogyakarta.
17. "Dampak 'Dekonsentrasi' Terhadap Hubungan-Hubungan Agraria: Suatu Telaah Hipotetis." Makalah sumbangan, disampaikan dalam Konggres Nasional IV Ikatan Sosiologi Indonesia, tanggal 29 Agustus 2002, di Bogor.
18. "Konsep Umum Reforma Agraria." Catatan ringkas ceramah, disampaikan dalam acara "Temu-Tani Se-Jawa", 1 Mei 2003, di YTKI, Jakarta.
19. "Konflik Agraria dan Kesejahteraan Masyarakat: Tinjauan Kritis Atas Amandemen UUD 1945." Makalah, disampaikan dalam "Seminar: Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", diselenggarakan oleh Ikatan Sosiologi Indonesia (ISI), tanggal 5 Agustus 2003, di Jakarta.
20. "Mengapa Diperlukan Reforma Agraria?" Tulisan ringkas, sebagai Pengantar dalam acara "Diskusi Tentang Landreform, Kredit Mikro, dan Bank Dunia", diselenggarakan oleh LP3ES, tanggal 7 Agustus 2003, di Jakarta.
21. "Konflik Agraria: Topik Relevan Untuk Diteliti." bahan kuliah dalam salah satu acara dalam Pelatihan Penelitian Sejarah yang diselenggarakan oleh Lembaga Ilmu Penge-

tahuan Indonesia (LIPI), tanggal 17 Oktober 2003, di Jakarta.

22. "Penguasaan Tanah Pertanian yang Optimal." Makalah ringkas, disampaikan dalam Seminar "Alih Fungsi dan Konversi Lahan Pertanian" yang diselenggarakan oleh kerjasama antara Ditjen Bina Produksi Tanaman Pangan Deptan, HKTI dan PERHIPTANI, tanggal 23 Desember 2003, di Jakarta.
23. "Land Reform di Indonesia." Bahan ceramah, disampaikan dalam acara "Lokakarya Latihan Pendataan Obyek dan Subyek Landreform," yang diselenggarakan oleh Sekretariat Bina Desa, tanggal 6 Mei 2004, di Cipayung Bogor.
24. "Masalah Agraria: Masalah Penghidupan dan Kedaulatan Bangsa." Bahan Ceramah. Disampaikan dalam acara "Studium-Generale", Jurusan Sosek, Fakultas Pertanian IPB, tanggal 17 Mei, 2004, di Kampus IPB Darmaga.
25. "Senarai Problematika Agraria: Konflik Tak Pernah Usai, Kesejahteraan Tak Kunjung Sampai." Makalah, disampaikan dalam "Semiloka Reforma Agraria: Tantangan dan Agenda Kerja bagi Pemerintahan Baru 2004-2009", diselenggarakan oleh PKA, LPPM-IPB bekerjasama dengan YLBHI, tanggal 14 -15 September 2004, di Bogor.
26. "Politik Pertanian/ Agraria di Indonesia dari Masa ke Masa." Makalah ringkas, disampaikan dalam acara "Workshop Pertanian YLBHI" bertema "Tantangan dan Masa Depan Pertanian", tanggal 2 Mei 2005, di Hotel Seruni, Cisarua.
27. "Masalah Perkebunan dalam Konteks Reforma Agraria:

Mencari Pegangan di Tengah Ketidakpastian." Makalah, disampaikan dalam Seminar Pembaruan Agraria untuk Pembangunan Perkebunan yang Berkeadilan dan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Himpunan Masyarakat Pertanian Indonesia (HIMPINDO), tanggal 25 Mei 2005, di Jakarta.

28. "Peran Kaum Tani Memperjuangkan Reforma Agraria di Era Globalisasi untuk Merealisasi Cita-cita Revolusi Agustus 1945." Bahan ceramah, disampaikan dalam acara Konfernas I dan Ulang Tahun ke-4 PDIP, tanggal 22 Juli 2005, di Solo.
29. "Dinamika Kebijakan Pembaruan Agraria dan Pertanian Nasional 1979-2005." Makalah, disampaikan dalam Lokakarya Evaluasi Pembaruan Agraria Nasional dan Pembangunan Pedesaan, diselenggarakan oleh Ditjen Pengelolaan Lahan dan Air Departemen Pertanian, bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria, tanggal 12 Desember 2005, di Bandung.
30. "Latar Belakang Lahirnya UUPA-1960 dan Eksistensinya Selama 46 Tahun: Antara Gagasan dan Tindakan." Bahan makalah untuk Sekretariat Jenderal Wantannas, 4 Mei 2006, di Jakarta.
31. "Garis-garis Besar Argumen dalam Wacana Reforma Agraria." Makalah disajukan dalam Simposium Agraria Nasional, Diselenggarakan oleh Brighten Institute, Konsorsium Pembaruan Agraria dan LPPI, Medan 15 Nopember 2006.
32. "Beberapa Butir Gagasan dan Saran Tentang Penelitian

Agraria." Dimuat dalam Moh. Shohibuddin (ed), *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*. Bogor: Sajogyo Institute, PKA IPB dan Departemen Sains KPM IPB, 2009.

Riwayat Hidup Singkat Penulis

GUNAWAN WIRADI tercatat lahir di Solo, 26 Maret 1934. Namun, tanggal yang tercatat di KTP ini sebenarnya keliru dan tanggal kelahirannya yang benar adalah 28 Agustus 1932 bertepatan dengan tanggal 24 Bakda Mulud (bulan ke-4) tahun Dal, tahun Saka Jawa 1863. Pada tahun 1963, ia tamat dari Fakultas Pertanian Universitas Indonesia (UI) - Bogor, yang sekarang bernama IPB (Institut Pertanian Bogor). Pendidikan pasca sarjana diperoleh dari USM (Universiti Sain Malaysia) Pulau Penang, Malaysia dan memperoleh gelar M.Soc. Sc. pada tahun 1978.

Karir akademiknya dimulai sebagai asisten pada bagian sosiologi Pedesaan Fakultas Pertanian (selama dua tahun), dilanjutkannya dengan menjadi staf pengajar pada Fakultas Peternakan IPB Bogor mulai tahun 1963 sampai berakhir 1966 karena terimbas dampak gonjang-ganjing politik yang menyertai perubahan rezim saat itu. Setelah enam tahun bekerja pada sejumlah perusahaan swasta, ia kembali menjalani kerja

intelektual sebagai peneliti pada lembaga Survey Agro Ekonomi (SAE) dan Studi Dinamika Pedesaan (SDP-SAE) sepanjang 1975 sampai 1986, yang dilanjutkan dengan peneliti tamu pada Pusat Studi Pembangunan (PSP) - IPB dari 1986 sampai 1992.

Pada tahun 1992, ia ikut mendirikan suatu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) bernama Yayasan AKATIGA-Pusat Analisis Sosial, yang berkedudukan di Bandung, dan sekaligus menjadi anggota Badan Pengurusnya sampai sekarang. Semenjak itu, posisi dan aktivitasnya di LSM semakin luas, di antaranya sebagai anggota Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) semenjak 1995 sampai sekarang, menjadi Anggota Pengurus Sekretariat Bina Desa semenjak 1996 sampai sekarang, Jakarta, dan menjadi anggota Dewan Pengawas Sajogyo Institute semenjak 2005 sampai sekarang. Terhitung sejak tahun 2007, ia juga menjadi anggota Dewan Penyantun Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

Karir di dunia akademik tetap dipeliharanya, di mana sejak 1995 sampai saat ini ia adalah dosen (Luar Biasa) pada Program Pascasarjana IPB dan menjadi peneliti tamu pada Pusat Studi Pembangunan (PSP) dan Pusat Kajian Agraria (PKA) di IPB. Sampai saat ini, ia juga tercatat sebagai anggota dari *International Rural Sosiologist Association* (IRSA).

Pada tanggal 28 Mei 2009 Gunawan Wiradi memperoleh penghargaan Dr. Honoris Causa (Dr. HC.) dari almamaternya, Institut Pertanian Bogor, untuk Bidang Sosiologi Pedesaan dengan fokus Kajian Agraria. Penghargaan ini diberikan karena Senat Akademik IPB menganggap GWR telah "memberikan kontribusi besar dalam pengembangan IPTEK di bidang

pembangunan pertanian dan pedesaan, khususnya di bidang agraria, melalui penelitian-penelitian longitudinal dan perumusan teoritis di bidang agraria yang terus kontinyu dilakukannya, serta peranannya yang aktif dalam menghidupkan kajian agraria dan kebijakan reforma agraria di berbagai fora." Orasi Ilmiah GWR saat menerima penghargaan Dr. HC. Ini berjudul: *Reforma Agraria: dari Desa ke Agenda Bangsa (dari Ngandagan, Jawa Tengah sampai Porto Alegre, Brazil)*, dan diterbitkan oleh IPB Press (2009).

Karya tulisnya tersebar dalam berbagai terbitan. Menurut penelusuran Moh. Shohibuddin, sampai dengan 2008 tak kurang dari 270 artikel telah ia tulis, baik ilmiah maupun ilmiah populer. Sebagian besar sebagai penulis tunggal dan sebagian kecil lainnya sebagai Co-author. Sebagian yang lain menjadi penyunting dan pemberi kata pengantar. Beberapa karya tulis ilmiahnya adalah:

- Benjamin White dan Gunawan Wiradi (1979), "Pola-Pola Penguasaan Tanah di DAS Cimanuk Dulu dan Sekarang: Suatu Catatan Sementara," dalam *Prisma*, No. 9, 1979.
- Sajogyo dan Gunawan Wiradi (1985), "Rural Poverty and Efforts of Its Alleviation in Indonesia: A Sociological Review", *Indepth Studies Series*, No. 18. Rome: FAO.
- Gunawan Wiradi, (1986), "Changes in Kedokan System: Institusional Adaptation, or Exploitation?" dalam Sartono Kartodirdjo (ed), *Agrarian History*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Gunawan Wiradi (1986), "Landlessness, Tenancy and Off-Farm Emploiment", dalam R.T. Shand (ed), *Off-Farm Employment in The Development of Rural Asia*, Canberra:

ANU Press.

- Benyamin White and Gunawan Wiradi (1989), "Agrarian and Non-Agrarian Bases of Inequality in Nine Javanesse Villages" dalam G. Hart, et. *al. (Eds), Agrarian Transformation, Local Processes and The State in Southeast Asia*, California University Press.
- Jan C. Breman and Gunawan Wiradi (2002), *Good Times and Bad Times in Rural Java*. Leiden: KITLY Press.
- Gunawan Wiradi (2008), "Pola Penguasaan tanah dan Reforma Agraria" dan "Garis-garis Besar Argumen dalam Wacana Reforma Agraria" dalam Tjondronegoro, S.M.P dan Gunawan Wiradi *(Eds), Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Edisi Revisi (2008).
- Gunawan Wiradi (2009), *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*. Disunting oleh Moh. Shohibuddin, SAINS Press bekerja sama dengan Departemen Sains KPM IPB dan PKA IPB.
- Gunawan Wiradi et al (2009), *Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraris*. Disunting oleh Moh. Shohibuddin. Yogyakarta: STPN Press.
- Benjamin White dan Gunawan Wiradi (2009), *Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif: Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana*. Bogor: Brighten Press.
- Gunawan Wiradi (2009), *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Penyunting: Noer Fauzi. Edisi Baru Tahun 2009, diterbitkan bersama oleh KPA, SAINS dan Akatiga.

Riwayat Hidup Singkat Penyunting

MOH. SHOHIBUDDIN dilahirkan di Tuban, Jawa Timur, tahun 1975. Pada tahun 1999 ia menamatkan pendidikan sarjananya di Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta, Jurusan Teologi dan Filsafat Islam. Minatnya pada studi agraria mulai berkembang dan terbentuk saat menjadi mahasiswa S2 Sosiologi Pedesaan IPB yang ditempuhnya pada tahun 2000-2003, dan keterlibatannya di Brighten Institute dalam mempersiapkan kebijakan reforma agraria nasional, serta aktivitasnya sebagai pegiat Sajogyo Institute (SAINS). Semenjak itu, ia banyak melakukan penelitian lapang di berbagai lokasi di tanah air mengenai persoalan agraria, devolusi sumberdaya alam, ekologi politik, dan demokrasi lokal; serta mendorong dan mengupayakan kolaborasi kritis dalam pelaksanaan reforma agraria antara gerakan sosial dan pemerintah melalui berbagai kegiatan riset aksi dan advokasi kebijakan.

Hasil penelitian tesisnya mengenai politik kultural sebuah

komunitas adat di Sulawesi Tengah untuk memperjuangkan akses terhadap hutan ulayat di dalam kawasan Taman Nasional baru-baru ini terbit dengan judul "Discursive Strategies and Local Power in the Politics of Natural Resource Management: The Case of Toro Community". Artikel ini merupakan salah satu bab dalam volume suntingan Günter Burkard dan Michael Fremerey, *A Matter of Mutual Survival: Social Organization of Forest Management in Central Sulawesi, Indonesia* (Lit Verlag Germany, 2008).

Sejak tahun 2007 hingga sekarang membantu Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) untuk pengembangan penelitian keagrariaan para staf pengajar STPN. Saat ini ia juga turut mengajar Mata Kuliah "Kajian Agraria" di Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat (KPM), Fakultas Ekologi Manusia IPB dan Mata Kuliah "Politik dan Gerakan Agraria" di Program S2 Sosiologi Pedesaan, Sekolah Pascasarjana IPB.

Bersama dengan para dosen STPN, peneliti di Pusat Kajian Agraria, PSP3 IPB, pegiat di SAINS, serta para pegiat agraria di Yogyakarta, ia mengorganisasikan sebuah Lingkar Belajar Agraria (LIBRA) di berbagai kampus perguruan tinggi (IPB, UI, UGM, STPN, UIN Ciputat) untuk mempelajari secara kritis berbagai teori dan praktik reforma agraria secara komparatif maupun tematik. Bersama sejumlah lembaga ia kini juga sedang merintis sebuah website (www.pustaka-agraria.org) yang bisa menghimpun koleksi studi agraria di berbagai perpustakaan perguruan tinggi maupun pusat studi di tanah air.

Beberapa publikasi internasional yang sudah terbit adalah:

- Noer Fauzi Rahman, Laksmi A. Savitri, Moh. Shohibuddin, "Questioning pathways out of poverty: Indonesia as an illustrative case for the World Bank's transforming countries," *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 36, No. 3, July 2009, 633–639.
- Moh. Shohibuddin, Ginzo Aoyama, Masatoshi Sasaoka, "Creation and Management of Diverse Secondary Forest in Central Sulawesi, Indonesia". Published in http://satoyama-initiative.org/en/case_studies/creation-and-management-of-diverse-secondary-forest/ diakses pada 5 November 2009.
- Moh. Shohibuddin, "Discursive Strategies and Local Power in the Politics of Natural Resource Management: the Case of Toro Village" *in* Gunter Burkard and Michael Fremerey (eds), *A Matter of Mutual Survival: Social Organization of Forest Management in Central Sulawesi, Indonesia*. Berlin: Lit Verlag, 2008.
- Hermanto Siregar, Moh. Shohibuddin, Tantan Hermansah, "Farm Credit Institutions in Indonesia: Lesson Learnt from the Failure of KUT (Kredit Usaha Tani, Farm Management Credit) and KUD (Village Level Cooperative)" in *Proceedings of the 2nd Asia-Pacific Agricultural Policy Forum : Focus on Rice Culture and Agriculture in Asia-Pacific*. Quezon City: Asia-Pacific Agricultural Policy Forum, 2004. Versi sedikit berbeda dari tulisan ini dengan judul yang sama dimuat dalam *Mimbar Sosek*, Vol. 17, No. 3, Desember 2004.

Buku-buku yang pernah diterbitkan baik sebagai co-author, kontributor, maupun penyunting adalah:

1. Moh. Shohibuddin dan Endriatmo Soetarto, "Krisis Agraria Sebagai Akar Kemiskinan: Menuju Pandangan Relasional Mengenai Kemiskinan" dalam Sri Margana dan Widya Fitrianingsih, *Sejarah Indonesia: Perspektif Lokal dan Global*. Yogyakarta: Jurusan Sejarah UGM dan Ombak, 2009.
2. Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Edisi Baru. Penyunting: Noer Fauzi. Penyelaras akhir: Moh. Shohibuddin. Jakarta, Bogor, Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria, Sajogyo Institute, Akatiga, 2009.
3. Gunawan Wiradi, *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*. Penyunting: Moh. Shohibuddin. Bogor: Sajogyo Institute dan Departemen Sains KPM IPB, 2009.
4. Gunawan Wiradi dkk, *Ranah Studi Agraria: Penguasaan Tanah dan Hubungan Agraris*. Penyunting: Moh. Shohibuddin. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2009.
5. "Daftar Karya Tulis Gunawan Wiradi." Penyunting: Moh. Shohibuddin, dimuat dalam Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: dari Desa ke Agenda Bangsa (Dari Ngandagan, Jawa Tengah sampai Porto Alegre, Brazil)*. Bogor: IPB Press, 2009.
6. Soeryo Adiwibowo, Laksmi A. Savitri, Moh. Shohibuddin, Sofyan Sjaf, *Analisis Isu Permukiman di Tiga Taman Nasional Indonesia*. Bogor: Sajogyo Institute dan JICA, 2009.
7. Endriatmo Soetarto, Moh. Shohibuddin, dkk. "Pergeseran Bentuk-bentuk Solidaritas Tradisional: Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah Provinsi Sulawesi

Tengah"*dalam* Pradjarta Dirdjosanjata dan Nico L. Kana (penyunting), *Demokrasi dan Potret Lokal Pemilu 2004*. Salatiga: Percik dan Pustaka Pelajar, 2006.

8. Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin, "Reforma Agraria: Prasyarat Utama bagi Revitalisasi Pertanian dan Pedesaan" dalam Erpan Faryadi, *Reforma Agraria: Prasyarat Utama bagi Revitalisasi Pertanian dan Pedesaan*. Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2005.

Selain itu, beberapa karya tulisnya juga terbit dalam jurnal dan majalah dalam negeri, yaitu di antaranya:

1. Ahmad Nashih Luthfi dan Moh. Shohibuddin, "Lumbung Paceklik, Budaya Tani yang Lestari" dalam *Majalah Basis*, Vol 57, No. 05/06, Juli 2008.
2. Moh. Shohibuddin, "Dimensi Etis Revitalisasi Identitas Ngata: Perjuangan Otonomi di Komunitas Tepi Hutan Taman Nasional Lore Lindu, Sulawesi Tengah," *Renai: Journal of Local Politics*, Vol. VII, No. 2, 2007.
3. Laksmi A. Savitri, Moh. Miqdad, Lian Gogali, dan Moh. Shohibuddin, "Lembaga Keuangan Mikro sebagai Jembatan Perdamaian Masyarakat Poso Pasca Konflik," *Fajar: Jurnal LPM UIN Syarif Hidayatullah*, Vol. 8, No. 1, Nove,ber 2007.
4. Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin, "Menegaskan Kembali Keharusan Reforma Agraria sebagai Basis Pembangunan Pertanian dan Pedesaan," *Jurnal Pembaruan Desa dan Agraria*, Vol 1, No. 1, 2004.
5. Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin, "Pemilu DPD dan Ikatan Solidaritas Tradisional di Sulawesi Tengah: Sebuah Penilaian Awal," *Mimbar Sosek*, Vol. 17, No. 2, 2004.

DAFTAR RALAT
"SELUK BELUK MASALAH AGRARIA"

Halaman	Baris ke ..	TERTULIS	SEHARUSYA
14	kedua dari bawah	(Lihat tabel 2.7)	(lihat tabel 1.7)
21	Ke-16	Tabel – 2. 10	Tabel 1.10
33	Ke-7	"dekanstruksi"	"dekonsentrasi
61	Ke-8	Oleh kontrak sosial	Oleh kantrol sosial
80	Ke-13	Keemua uraian..	Kesemua uraian
159	Ke-2 dari bawah	..disebut karigan	..disebut kerigan
160	Ke-15	..diluar desa, Ketiga a	..luar desa. Ketika..
197	Ke-3 dari bawah	..kita belum pernah men.. lain, kubu teori .. Ada yg kelewatan	..Kita belum pernah mengembangkan metodenya. Barangkali "peta genealogi" yang biasa dipakai dalam studi anthropologi bisa dipakai/membantu. Sebaliknya, contoh lain, kubu teori dari ....dst.
198	Ke-10	Ufsa Patnaik	Utsa Patnaik
210	Ke-6 dari bawah	..datang KTC (....)	..datang KCT (...)
218	Ke-5 dari bawah	On this village	In this village
231	(Daftar Pustaka)	- Baraclough, Sarah (1969)	-Baraclough, Solon L. (1969)
Hlm. xvi	ke-4 dari bawah	Marx Weber	Max Weber

Sajogyo
Institute
https://sajogyo-institute.org

INSTITUT PERTANIAN
BOGOR

Supaya jelas sosok reforma agraria macam apa yang harus dijalankan, maka "duduk perkara" masalah agraria perlu dipahami secara mendalam melalui penelitian agraria yang cermat dan sistematis. Buku ini merupakan endapan pemikiran Gunawan Wiradi dalam menggulati seluk beluk masalah agraria, penelitian agraria dan reforma agraria di tanah air. Pergulatan panjang ini membawanya pada penegasan bahwa peliknya masalah agraria dan beragamnya tantangan global saat ini justru telah "membuat Reforma Agraria sekaligus menjadi lebih sulit dilakukan, dan semakin harus dilakukan!"

"Dengan bahasa yang mudah dipahami serta enak dicerna, Gunawan Wiradi berhasil menempatkan tantangan Reforma Agraria dalam suatu konteks permasalahan yang dari "segi waktu" terentang mulai dari masa kolonial hingga era mutakhir, dan dari "segi ruang" tergelar mulai dari aras mikro seperti desa Ngandagan hingga pada tatanan yang lebih kompleks di aras global!"
— Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, MA (Rektor STPN)

"…. Karena masalah agraria adalah masalah rumit (bahkan sering runyam), kumpulan karangan ini…. memiliki makna yang penting untuk menambah pengertian masalah agraria di Indonesia sekarang ini."
— Prof. Dr. Anton Lucas (Flinders University, Adelaide, Australia)

"Pada tingkat historiografis, kerangka berpikir yang telah dikembangkan oleh Gunawan Wiradi memberi peluang untuk membangun argumen tentang keberadaan realitas lokal sebagai bagian dari sejarah Indonesia secara nasional. Realitas yang terjadi di Ngandagan memang dapat dengan mudah diklasifikasi sebagai peristiwa lokal, akan tetapi reforma agraria yang dilakukan oleh Lurah Sumotirto adalah representasi dari jawaban atas masalah agraria yang dihadapi masyarakat di seluruh Indonesia pascaproklamasi kemerdekaan namun tidak dapat dilakukan oleh negara."
— Prof. Dr. Bambang Purwanto (Guru Besar Sejarah, UGM)

Seri Kajian Agraria

Seri publikasi yang diusung oleh sejumlah lembaga riset dan pemberdayaan, perguruan tinggi dan penerbit ini berfokus pada: kajian-kajian agraria (baik yang berkenaan dengan aspek empiris, teoritis maupun metodologis) yang membedah isu-isu seputar masalah agraria, ekologi politik, dan pembangunan pedesaan dalam relasinya dengan modus produksi kapitalis; serta dinamika kebijakan reforma agraria dan artikulasi gerakan sosial pedesaan sebagai usaha korektif dan/atau perlawanan terhadap modus produksi kapitalis tersebut.

ISBN: 978-620-1295-58-5